

PRÄSIDENT, KONGRESS UND AUSSENPOLITIK

Die Tonking-Golf-Resolution als Beispiel der exekutiv-legislativen
Auseinandersetzungen auf außenpolitischem Gebiet unter besonderer
Berücksichtigung des ius belli

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Philosophischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität zu München

vorgelegt von
DIETER O. A. WOLF
aus Hofgeismar

München 1972

PRÄSIDENT, KONGRESS UND AUSSENPOLITIK

Die Tonking-Golf-Resolution als Beispiel der exekutiv-legislativen
Auseinandersetzungen auf außenpolitischem Gebiet unter besonderer
Berücksichtigung des ius belli

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Philosophischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität zu München

vorgelegt von
DIETER O. A. WOLF
aus Hofgeismar

München 1972

Referent: Prof. Dr. Gottfried-Karl Kindermann
Korreferent: Prof. Dr. Friedrich Georg Friedmann
Tag der mündlichen Prüfung: 20. Dezember 1972

MEINER MUTTER RUTH WOLF
IN DANKBARKEIT

VORWORT

Die vorliegende Arbeit, die die Entwicklung der Beziehungen zwischen Präsident und Kongreß auf außenpolitischem Gebiet unter besonderer Berücksichtigung des ius belli zum Gegenstand hat, wurde von Herrn Professor Dr.jur. Klaus Ritter, Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik, Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit, Ebenhausen, in Übereinstimmung mit Herrn Professor Dr.phil. Gottfried-Karl Kindermann, Vorstand des Seminars für Internationale Politik am Geschwister-Scholl-Institut der Ludwig-Maximilians-Universität, angeregt.

Ich möchte an dieser Stelle Herrn Professor Kindermann als meinem Doktorvater sehr herzlich für seine vielfältigen Bemühungen und Anregungen danken. Dank schulde ich auch der Stiftung Wissenschaft und Politik und ihrem Direktor, Professor Ritter, besonders für die Anregung zum Thema und die großzügige Förderung dieser Arbeit. Aufrichtiger Dank gebührt in gleicher Weise Herrn Dr.phil. Götz Roth, USA-Referent der SWP, der die Arbeit betreute und mir mit Rat und Tat zur Seite stand. Herr Professor Dr.phil. Friedrich-Georg Friedmann, Vorstand des Amerika-Institutes der Ludwig-Maximilians-Universität, hatte die Liebenswürdigkeit, die Arbeit als Korreferent durchzusehen.

Für die kritische Durchsicht der Arbeit bin ich den Herren Kurt Jacob und Dr.phil. Walter Zöllner zu besonderem Dank verpflichtet.

Der Deutsche Akademische Austauschdienst finanzierte ein mehrmonatiges Forschungsvorhaben in den Vereinigten Staaten, das die notwendige Erarbeitung des empirischen Materials ermöglichte. Die freundliche Hilfsbereitschaft amerikanischer Institutionen und einzelner Personen ermöglichte eine umfangreiche Materialsammlung und die Verwertung entsprechender Informationen, Hinweise und Anregungen. Ich danke vor allem den Bibliothekaren der Library

of Congress, die mir einen Arbeitsplatz zur Verfügung stellten und alle Anliegen geduldig beantworteten, ferner den Senatoren und Abgeordneten des Kongresses und ihren Mitarbeitern, besonders dem Fulbright-Stab, die sich zu ausführlichen Gesprächen zur Verfügung stellten und Material bereithielten. Aufrichtiger Dank gebührt überdies den Herren der amerikanischen Regierung und den Professoren verschiedener Universitäten, sowie meinen Freunden Dr. Michael Roskin, Eugene Windchy und Dr. jur. Manfred Dausen.

Dieter O.A. Wolf

INHALTSVERZEICHNIS

I

VORWORT

A. EINLEITUNG

1

I. EINFÜHRUNG IN DIE PROBLEMATIK DER UNTERSUCHUNG

1

II. ZUR FRAGESTELLUNG UND ABGRENZUNG DER THEMATIK

6

III. ZUM AUFBAU DER UNTERSUCHUNG

8

B. VERFASSUNGSSYSTEM UND HISTORISCHE ENTWICKLUNG DER PROBLEMATIK

10

I. INSTITUTIONSLEHRE: DAS VERFASSUNGSSYSTEM DER VEREINIGTEN STAATEN

10

1. Die verfassungsrechtlichen Befugnisse des Kongresses auf dem Gebiet des ius belli

12

2. Die verfassungsrechtlichen Befugnisse des Präsidenten auf dem Gebiet des ius belli

17

II. RÜCKBLICK: DIE AUSWEITUNG DER PRÄSIDENTIELLEN AUSSENPOLITISCHEN KOMPETENZEN (WAR POWERS) IN HISTORISCHER PERSPEKTIVE

25

1. PHASE I : 1787 - 1900

(Von George Washington bis William McKinley)

27

2. PHASE II : 1900 - 1941

(Von William McKinley bis Franklin D. Roosevelt)

51

3. PHASE III : 1941 - 1962

(Von Franklin D. Roosevelt bis John F. Kennedy)

65

C. <u>FALLSTUDIE: DIE TONKING-GOLF-RESOLUTION - ANALYSE DES HINTERGRUNDES UND DER KONSEQUENZEN DER TONKING-GOLF-RESOLUTION</u>	90
I. <u>DER PRÄSIDENT: WAS GESCHAH IM AUGUST 1964?</u>	96
1. Der erste Angriff (offizielle Version)	96
2. Verhalten und Entscheidungen der Johnson-Administration nach dem ersten Angriff im Tonking Golf	98
3. Der zweite Angriff (offizielle Version)	100
4. Verhalten und Entscheidungen der Johnson- Administration nach dem zweiten Angriff	103
II. <u>DER KONGRESS: ANALYSE DER VORGÄNGE IM KONGRESS</u>	107
1. Der Phasenablauf	107
2. Vorkonsultation führender Kongreßmit- glieder und Sonderbotschaft an den Kongreß	109
3. Behandlung der Resolution im Kongreß (Hearing und Plenardebatten)	115
3a. Hearing vom 6. August 1964	117
3b. Die Plenardebatten vom 6. und 7. August 1964 (Senat)	121
III. <u>DIE TÄUSCHUNG?: DIE TONKING-GOLF-RESOLUTION IN HISTORISCHER PERSPEKTIVE (VERSUCH EINER OBJEKTIVEN ANALYSE)</u>	145
1. Planungen zur Eskalation und geheime Kriegsführung vor den Tonking-Golf- Zwischenfällen	149
1a. Schritte zur Eskalation?	152
1b. Die geheimen Operationen	158
- DeSoto-Patrouille	158
- 34-A-Operationen	159
- Luftoperationen in Laos	161
2. Die Tonking-Golf-Zwischenfälle: Anlaß für angemessene Vergeltung oder Vorwand für ungerechtfertigte Kriegsführung?	161
2a. Die geheime Mission	163

2b. Die Angriffe im Tonking-Golf	168
2c. Das Hearing vom 20. Februar 1968	170
IV. <u>SCHLUSSFOLGERUNG: VERSUCH EINER OBJEKTIVEN</u> <u>AUSWERTUNG</u>	184
1. Beurteilung der tatsächlichen Gesamt- situation	185
1a. Die geheime Kriegsführung in Indochina vor August 1964	185
1b. Die Tonking-Golf-Zwischenfälle vom 2. und 4. August 1964	185
2. Die Verfassungsproblematik: Beurteilung der präsidentiellen Kriegsführung in Vietnam	191
2a. Die Tonking-Golf-Resolution	193
2b. Prääsidentielle Prärogative	195
2c. SEATO-Vertrag	197
2d. Commitments	203
2e. Appropriations und ähnliche Beschlüsse	206
3. Die Rolle des Kongresses: Die Tonking-Golf- Resolution	210
3a. Bedeutung der Resolutionen	210
3b. Kritik der Tonking-Golf-Resolution	217
3c. Funktionsanalyse	225
- Das Senate Foreign Relations Committee (J.W. Fulbright)	226
- Konsultation	231
- Information	233
D. <u>DIE ROLLE DES SENATES (KONGRESSES) IM AUSSEN- POLITISCHEN ENTSCHEIDUNGSPROZESS UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DES IUS BELLII</u>	239
I. <u>DIE RESTAURATIVE REVOLTE: BESTREBUNGEN ZUR STÄRKUNG DER ROLLE DES KONGRESSES IM VERLAUF DES VIETNAMKRIEGES</u>	239

1. Vor und nach 1964: Der gehorsame Kongreß	242
2. 1965 - 1967: Die beginnende Kritik an der präsidentiellen Kriegsführung	247
3. 1967 - 1969: Beginn einer restaura- tiven Revolte	258
4. 1969 - 1972: Verhärtung der Fronten	266
II. <u>SCHLUSSBETRACHTUNG</u>	329

<u>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</u>	334
------------------------------	-----

<u>LITERATURVERZEICHNIS</u>	336
-----------------------------	-----

I. PRIMÄRLITERATUR	336
1. Legislative	336
2. Exekutive	340
3. Verfassung und Entscheidungssammlungen	341
4. Sonstige Dokumente	342
II. SEKUNDÄRLITERATUR	344
1. Zeitschriften	344
2. Tagespresse, Fernsehen und Rundfunk	345
3. Bücher	346

LEBENS LAUF	
-------------	--

A. EINLEITUNG

I. EINFÜHRUNG IN DIE PROBLEMATIK DER UNTERSUCHUNG

Seit Mitte der Sechziger Jahre ist das amerikanische Volk tief in seiner Bewertung entscheidender Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik gespalten. Mit der Veröffentlichung der "Pentagon Papers", der geheimen Vietnam-Studie des amerikanischen Verteidigungsministeriums, ist nicht nur das im wesentlichen in der letzten Dekade angewachsene Mißtrauen gegenüber Entscheidungsprozeß und Informationspolitik der Exekutive bestätigt worden, sondern es hat sich überdies ein Wandel mit tiefgreifenden Wirkungen in der amerikanischen Gesellschaft vollzogen. Wenn auch der unglückliche Krieg in Südostasien vor allem als mächtiger Katalysator dieses gesellschaftlichen Wandels diene, so ist doch nicht zu übersehen, daß durch das vietnamesische Trauma wesentlich tiefer gehende Fragen nach dem nationalen Interesse und der künftigen Rolle der Vereinigten Staaten in einer sich schnell ändernden Umwelt hervorgerufen wurden.

Bestimmte Auswirkungen des Krieges in Vietnam werden in dieser Arbeit im Mittelpunkt stehen. Durch die Indiskretionen der Presse im letzten Jahr haben die exekutiv-legislativen Auseinandersetzungen auf dem Gebiet der auswärtigen Gewalt starken Auftrieb bekommen. Lyndon B. Johnsons Wahlkampagne von 1964 und die Vorgänge im Golf von Tonking, die letztlich zum "functional equivalent" einer Kriegserklärung in Form einer Kongressresolution führten, erscheinen heute noch fragwürdiger als man schon vorher befürchten mußte. Die These, die Vereinigten Staaten seien in das Engagement mit Vietnam im Grunde gegen ihren Willen "hineingerutscht", läßt sich nicht länger aufrechterhalten.

Damit kommen wir zu der Frage der Zuständigkeit von Exekutive und Legislative bei der Entscheidung über militärische Aktionen der USA in fremden Ländern. Diese Frage ist zu einem ernststen nationalen Problem in den Vereinigten Staaten geworden, und zwar besonders in Hinblick auf die zur Zeit stattfindenden öffentlichen Debatten über das Ausmaß des Engagements der USA in der Welt.

"Auswärtige Gewalt" bedeutet nach herkömmlicher Definition, daß ein Staat in der Lage ist, als Völkerrechtssubjekt frei über seine auswärtigen Beziehungen zu entscheiden. Da sowohl Exekutive als auch Legislative am außenpolitischen Entscheidungsprozeß beteiligt sind, kann man angesichts der entsprechenden Befugnisse im Sinne von Eberhard Menzel von einer "kombinierten Gewalt", also vom Zusammenwirken von Exekutive und Legislative, sprechen. Obwohl generell die außenpolitische Kompetenz im US-Regierungssystem beim Präsidenten liegt, sind seine Entscheidungen der Mitwirkung und Zustimmung des Kongresses unterworfen. Der Präsident darf nur "by and with the advice and consent of the Senate" in Form einer Zweidrittelmehrheit völkerrechtliche Verträge abschließen; nur der Kongreß kann Kriegserklärungen abgeben. Andererseits jedoch kann der Präsident sog. "executive agreements" abschließen, die der Zustimmung des Senates nicht bedürfen. Da die völkerrechtliche Wirksamkeit dieser "executive agreements" dieselbe ist wie die von "treaties", können paradoxerweise die "War Powers" des Präsidenten auf dieser rechtlichen Basis dazu führen, daß die Vereinigten Staaten bereits in einen Krieg verwickelt sind, bevor der Kongreß überhaupt über eine Kriegserklärung entschieden hat.

Schon seit der Schaffung der amerikanischen Verfassung im Jahre 1787 haben immer wieder diese speziellen Probleme

der auswärtigen Gewalt (War Powers) Anlaß zu umfangreichen Auseinandersetzungen zwischen Exekutive und Legislative gegeben. Sie resultieren aus einer in dieser Hinsicht unpräzisen Verfassung und damit verbundenen gegensätzlichen Verfassungsinterpretationen. Die Folge waren permanente exekutiv-legislative Kämpfe um die Dominanz im außenpolitischen Entscheidungsprozeß.

Historisch gesehen kann man feststellen, daß beide Seiten versagt haben, eine eindeutige Prärogative festzulegen, was besonders bei den "War Powers" zutrifft. Die Zurückhaltung der Legislative in diesem Kampf während der letzten 30 Jahre erklärt sich im wesentlichen aus den Bemühungen um die Stärkung der Effektivität des amerikanischen Regierungssystems in den Beziehungen gegenüber den autoritären Staaten, denen schnelleres Reaktionsvermögen und größere Entschlossenheit in ihren außenpolitischen Handlungen nachgesagt wurden. Dieser Wunsch nach Stärkung der außenpolitischen Handlungsvollmacht der amerikanischen Regierung war vor allem durch zwei Faktoren bedingt: die wachsende Verwicklung der Vereinigten Staaten in die Weltpolitik an führender Stelle und die Gefahren einer nuklearen Konfrontation. Hinzu kommt, daß die Judikative zögert, über eine Frage zu entscheiden, die sie mehr als eine politische denn eine juristische ansieht. Aus den Erfahrungen, die der Supreme Court gemacht hat, wenn er sich zu weit in den politischen Bereich vorgewagt hatte, entwickelte sich "...die 'political question doctrine', die besagt, daß der Gerichtshof eine Entscheidung der anstehenden Sachfrage in den Fällen ablehnt, in denen diese Entscheidung nach seiner Auffassung letztlich nicht dem Richter, sondern dem

Träger der politischen Verantwortung zusteht." 1)

Die vor allem seit Mitte der sechziger Jahre anwachsenden Bestrebungen des Kongresses, sich innerhalb der verfassungsrechtlichen Bestimmungen wieder auf außen- und sicherheitspolitischem Gebiet gegenüber der Exekutive mehr Gewicht zu verschaffen, müssen in ihrem historischen Zusammenhang gebracht werden.

Seit Ende des zweiten Weltkrieges war das Recht des Präsidenten zum Einsatz von Truppen in überseeischen Gebieten über alle Zweifel erhaben. Man billigte dem Oberbefehlshaber "inherent rights" zu, die in Zeiten internationaler Krisen denen des Kongresses vorgehen mußten. Angesichts der Gefahr durch das Nuklearpotential der Weltmächte mußte diese Auslegung plausibel klingen; sie wurde jedoch im Vietnam-Konflikt mit seinen Auswirkungen überfordert. Präsident Lyndon B. Johnson eskalierte den Konflikt, gestützt auf die sog. Tonking-Golf-Resolution, mit welcher der Kongress seiner Auffassung nach praktisch eine Kriegserklärung (functional equivalent of a declaration of war) beschlossen hatte. Im April 1970 wurde die Resolution vom Kongreß formell widerrufen. Seit einigen Jahren zeichnen sich Tendenzen zur Wiederherstellung des konstitutionellen Gleichgewichts oder zumindest eines annähernden Gleichgewichtes zwischen Kongreß und Präsident in seiner Eigenschaft als Oberbefehlshaber im Sinne der Verfassung ab. Wie die aus den Vietnam-Frustrationen entstandenen Resolutionen der

1) Siehe Wilhelm Kewenig, "Die deutsche Ostpolitik und das Grundgesetz", in: Europa-Archiv, 25.7.1971, No. 14, S. 471. So wurde durch ein Grundsatzurteil des Supreme Court eine gerichtliche Überprüfung der exekutiv-legislativen Maßnahmen für unzulässig erklärt - Vgl. dazu Karl Loewenstein, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in den Vereinigten Staaten, Berlin-Göttingen-Heidelberg, 1959

letzten Zeit zeigen, will der Senat künftig in Bezug auf außenpolitische Verpflichtungen, besonders wenn sie militärische Folgen nach sich ziehen können, sorgfältiger und gründlicher überlegen und handeln. Die Resolutionen sind Ausdruck eines institutionellen Konfliktes zwischen dem Kongreß - insbesondere dem Senat - und dem Präsidenten, der nach der Tonking-Golf-Resolution den "Rubikon" exekutiver Machtausübung überschritten haben dürfte. Sie sind in dem Gefühl entstanden, daß sich die Mitsprache des Kongresses in außen- und sicherheitspolitischen Fragen allmählich in Nichts aufgelöst hat, weil der Präsident außenpolitische Bindungen in Form der "executive agreements" eingeht, die der Zustimmung des Senates nicht bedürfen, und Truppen in den Kampf schickt, ohne vom Kongreß die von der Verfassung vorgeschriebene Kriegserklärung zu haben. Besonders seit Ende des Zweiten Weltkrieges hat sich diese Tendenz immer mehr durchgesetzt, und in der Phase des außenpolitischen Aktivismus und Interventionismus beriefen sich die Präsidenten immer mehr auf die beinahe unbegrenzten Kompetenzen, die ihnen die Verfassung im Namen der nationalen Sicherheit einräumte und in die sie sich nach Lage der Dinge nicht mit dem Senat teilen können, da oft schnellstes Handeln erforderlich sei. Die Entwicklung hat jedenfalls die Gewichtsverteilung zwischen den Institutionen, wie die Verfassung sie vorsieht, aus den Angeln gehoben. Der Präsident kann außen- und sicherheitspolitisch Fakten schaffen und Doktrinen verkünden, ohne den Senat angemessen zu beteiligen. Dies ist in der Regel möglich, solange der Präsident von der öffentlichen Meinung getragen wird, was wiederum in hohem Maße von seinem Führungsgeschick abhängt.¹⁾

1) Siehe Neue Züricher Zeitung vom 28. Juni
1969

II. ZUR FRAGESTELLUNG UND ABGRENZUNG DER THEMATIK

Die vorliegende Untersuchung soll die Voraussetzungen und Konsequenzen jener Initiativen im Kongreß (vor allem im Senat) analysieren, die auf die Wiederherstellung des Machtgleichgewichtes zwischen Präsident und Kongreß auf dem Gebiet der Außenpolitik und besonders beim Einsatz von Truppen in Übersee abzielen. Der spezifische Gegenstand sind die sog. "War Powers".

Zum besseren Verständnis der Problematik soll im Sinne einer Einführung das in den relevanten Punkten geltende Verfassungsrecht im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik erläutert werden. Ferner soll die historische Entwicklung der Problematik anhand ausgesuchter Beispiele verdeutlicht werden; diese wird in einer chronologischen Anordnung präsentiert, damit die Tendenz zur exekutiven Machtanhäufung auf dem außenpolitischen Gebiet besser veranschaulicht werden kann.

Im Rahmen dieser Untersuchung soll als Fallstudie der Vietnam-Konflikt in der Zeit von 1964 (Gulf of Tonkin Resolution) bis zum Jahre 1970 (Aufhebung dieser Resolution) unter besonderer Berücksichtigung der Fragwürdigkeit dieser Resolution und des entsprechenden Entscheidungsprozesses untersucht werden. Die Verabschiedung der Tonking-Golf-Resolution verdeutlicht in besonderer Weise einen grundlegenden Wandel in den Verfassungsinterpretationen der USA. Sie stellt ein Extrem des Verfalles der Verfassung dar, der schon zu Anfang des Jahrhunderts seinen Anfang nahm. Allgemein ausgedrückt bedeutet die Resolution eine Bestätigung der unbegrenzten Kontrolle des Präsidenten über die Streitkräfte im Vietnam-Konflikt. Es ist mehr als nur von historischer Bedeutung, daß der Kongreß bereit war, dem Präsidenten eine Befugnis zu überlassen, die verfassungsgemäß vom Kongreß selbst hätte ausgeübt werden müssen. Seit etwa 1968 ist aber in den Beziehungen zwischen Kon-

groß und Administration eine Gegenbewegung im Gange, die darauf gerichtet ist, die verfassungsgemäße Rolle des Kongresses wiederherzustellen. Das Ziel der Untersuchung ist u.a., die Einschränkungen, denen die präsidentielle Gewalt von Seiten des Kongresses möglicherweise unterworfen sein wird, näher zu bestimmen. Überdies soll vor der begrenzten theoretischen Schlußaussage versucht werden, die Vorgänge im Kongreß während der Jahre 1964 bis 1972 aufzuzeichnen, die eine verstärkte Einflußmöglichkeit der Legislative auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß und damit die Wiederherstellung des Mitspracherechtes des amerikanischen Parlamentes auf außen- und sicherheitspolitischem Gebiet zum Ziel hatten.

In der vorliegenden Untersuchung soll unter außenpolitischem Entscheidungsprozeß jener gesamte Prozeß verstanden werden, der die Meinungs- und Willensbildung bis hin zu einer endgültigen Entscheidung der Exekutive auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik umfaßt. Im engeren Sinne soll hier vor allem der exekutive Entscheidungsprozeß unter Mitwirkung der Legislative untersucht werden; andere Gruppen, die in den Vereinigten Staaten den außenpolitischen Entscheidungsprozeß stark beeinflussen können, sollen nicht berücksichtigt werden. Der außenpolitische Entscheidungsprozeß in der amerikanischen Vietnampolitik unter besonderer Berücksichtigung der allgemeinen Problematik des *ius belli* soll wiederum unter zwei wesentlichen Aspekten, nämlich der Institutionslehre - also der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen den beiden Gewalten Exekutive und Legislative auf dem Gebiet der auswärtigen Gewalt und der Kontrolle der einen über die andere - und der Funktionslehre, d.h. der Analyse gewisser Kategorien, die für den außenpolitischen Entscheidungsprozeß notwendig sind, betrachtet werden. Diese beiden genannten Punkte - die Institutions- sowohl wie die Funktionsanalyse - ergeben im engeren Sinne den außenpolitischen Entscheidungsprozeß.

III. ZUM AUFBAU DER UNTERSUCHUNG

Für den Aufbau der Untersuchung ergibt sich aus methodischen Überlegungen eine Vierteilung. Zunächst geht es in der Einleitung (A) um eine direkte Einführung in das Thema, Thesen, Zielsetzung und gewählte Arbeitsmethode; sie soll einen organischen Teil der eigentlichen Untersuchung darstellen.

Im zweiten Teil (B) soll der verfassungsrechtliche Aspekt der Problematik im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik erläutert werden. Bei der Überprüfung des historischen Materials ist von wesentlicher Bedeutung, die Tendenz zur Verlagerung der Machtbalance zugunsten der Exekutive aufzuzeichnen. Durch eine chronologische Anordnung und die Aufteilung in Phasen soll diese Tendenz zur exekutiven Machtanhäufung auf dem außen- und sicherheitspolitischen Gebiet besser veranschaulicht werden.

Im dritten Teil (C) soll die Problematik der exekutiv-legislativen Auseinandersetzungen in einer konkreten Fallstudie erläutert werden. Als Fallstudie dienen die Entstehungsgeschichte und die Folgen der "Tonking-Golf-Resolution". Dieser Vorgang - Verhalten und Entscheidungen der Exekutive nach den beiden Tonking-Golf Zwischenfällen und die Billigung der Resolution seitens der Exekutive - ist eine den Tiefpunkt des legislativen Machtverfalles darstellende Episode in der Geschichte des Kongresses der Vereinigten Staaten.

Im Schlußteil (D) sollen die Bemühungen des Kongresses (Senat) in der Zeit von 1964 bis 1972 um die Restauration des legislativen Mitspracherechtes auf außen- und sicherheitspolitischem Gebiet unter besonderer Berücksichtigung des ius belli analysiert und der Versuch unternommen

werden, eine begrenzte Aussage für das zukünftige exekutiv-legislative Verhältnis zu formulieren. Zielsetzung der Untersuchung soll in diesem Rahmen überdies sein, die Einschränkung, denen die präsidentielle Gewalt durch den Kongreß möglicherweise unterworfen sein wird, näher zu bestimmen.

B. VERFASSUNGSSYSTEM UND HISTORISCHE ENTWICKLUNG DER PROBLEMATIK

I. INSTITUTIONSLEHRE: DAS VERFASSUNGSSYSTEM DER VEREINIGTEN STAATEN

Die Verfassung der Vereinigten Staaten ist eine der ältesten geschriebenen Verfassungen der neueren Geschichte und überdies am längsten in Kraft. Diese im Jahre 1787 erlassene normative Verfassung ¹⁾ ist im Laufe der Zeit lediglich durch 25 sogenannte "amendments" (Verfassungszusätze) abgeändert worden. Selbst unter ausreichender Berücksichtigung der sowohl verfassungsrechtlich als auch verfassungspolitisch ungemein hohen Bedeutung einiger dieser "amendments" bleibt doch die Tatsache bestehen, daß die Vereinigten Staaten auf der Basis einer vor nahezu 200 Jahren geschaffenen Verfassung handelt. ⁴⁾ William E. Gladstone ²⁾ vergleicht sie mit der englischen Verfassung:

As the British Constitution is the most subtle organism which has proceeded from the womb and long gestation of progressive history, so the American Constitution is, so far as I can see, the most wonderful work ever struck off at a given time by the brain and purpose of man. ³⁾

-
- 1) Mit Karl Loewenstein ist zu unterscheiden zwischen Verfassungen, die nicht nur rechtlich gültig, sondern auch politisch wirksam sind (sog. normative Verfassungen), solchen Verfassungen, die sich in der politischen Realität nicht haben durchsetzen können (sog. nominale Verfassungen), und Urkunden, die den Anschein zu erwecken bestimmt sind, Grundgesetze darzustellen, jedoch lediglich zur Erreichung propagandistischer Ziele erlassen wurden (semantische Verfassungen).
Vgl. hierzu Karl Loewenstein, Verfassungslehre, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1959, S. 151 ff
 - 2) Der bekannte englische liberale Politiker, (Ministerpräsident) geb. 1809, gest. 1898
 - 3) William E. Gladstone, zit. in Sol Bloom, (ed.) History of the Formation of the Union under the Constitution, U.S. Constitution Sesquicentennial Commission, Washington, DC, 1941, S. 127
 - 4) Siehe Ernst Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem, Westdeutscher Verlag, Köln, Opladen, 1960, S. 20

Justice Johnson hatte sich schon viele Jahre vorher ähnlich ausgedrückt:

In the Constitution of the United States - the most wonderful instrument ever drawn by the hand of man - there is a comprehension and precision that is unparalleled... 1)

Natürlich hat die Verfassung ihren ursprünglichen Charakter nicht in allen Punkten erhalten. Bedingt durch die Anpassung an gewandelte wirtschaftliche und politische Verhältnisse vollzieht sich ein permanenter Umwandlungsprozess, dies auch im verstärkten Maße durch die Entwicklung eines Verfassungsgewohnheitsrechts, eines ungeschriebenen Verfassungsrechtes, das hauptsächlich auf der Verfassungsübung und der Rechtsprechung des "Supreme Court" beruht. 2)

Über die Einzelheiten des Verfassungsrechtes hat es seit der Schaffung der Constitution in den verschiedensten Bereichen ernsthafte Auseinandersetzungen gegeben.³⁾ Im Rahmen dieser Untersuchung sollen jedoch ausschließlich relevante die Außen- und Sicherheitspolitik betreffende konstitutionelle Aspekte (War Powers) untersucht werden, da gerade innerhalb dieses Bereiches bereits die geringste Verlagerung zwischen exekutiver und legislativer Gewalt Konsequenzen für die Machtbalance des politischen Systems nach sich ziehen kann. Gerade Probleme der auswärtigen Gewalt haben - dies ist verstärkt eine Entwicklung der letzten Jahre - immer wieder Anlaß zu umfangreichen Auseinandersetzungen zwischen Exekutive und Legislative gegeben. Das Verhältnis zwischen diesen beiden Gewalten - Zusammenwirken bzw. Kontrollrecht - ist durch die Kompetenzaufteilung in der amerikanischen Verfassung nicht so klar umrissen, wie es zur Vermeidung von Konflikten notwendig wäre.

1) Justice Johnson, in *Elkinson v. Deliesseline*, 8 Federal Cases 593 (1823), Zit. in Edward S. Corwin, *The Constitution and what it means today*, Princeton: Princeton University Press, 1948, S. xiii

2) Vgl. Ernst Fraenkel, op.cit., S.21

3) Vgl. *ibid.*, S. 21

Die augenblickliche exekutive Machtkonzentration im außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß ist ein Resultat dieser exekutiv-legislativen Auseinandersetzungen seit vielen Jahren und der in manchen Punkten unpräzisen Verfassung, die ja geradezu zu Auseinandersetzungen einladen muß. Der Präsident der Vereinigten Staaten nimmt heute eine derart exponierte Führerstellung in seinem Lande ein, wie sie die Gründungsväter bei Unterzeichnung der Verfassung am 17. September 1787 niemals für möglich gehalten hätten. Insbesondere seit etwa 1945 haben die Fortschritte auf dem Gebiet der Waffentechnologie und der Bündnisverpflichtungen der Vereinigten Staaten "...das von den Verfassungsvätern intendierte Gleichgewichtsverhältnis zwischen Exekutive und Legislative...illusorisch werden lassen." ¹⁾ Spätestens seit dem Korea-Krieg kommt es zu erbitterten Kontroversen zwischen Administration und Senat, die noch nicht abgeschlossen sind und sich tagtäglich wiederholen.

Zum besseren Verständnis der Problematik soll in diesem Teil der Untersuchung das in den relevanten Punkten geltende Verfassungsrecht im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik erläutert werden.

1. Die verfassungsrechtlichen Befugnisse des Kongresses auf dem Gebiet des ius belli

Wird im darauffolgenden Teil generalisierend von den Befugnissen und Möglichkeiten des Präsidenten die Rede sein, so soll jetzt erst einmal die Zuständigkeit des Kongresses in der Frage der War Powers untersucht werden.

1) Carl-Christoph Schweitzer, Die USA und der Vietnam-Konflikt 1964-1967, Westdeutscher Verlag, Köln und Opladen, 1969, S. 15

Davon ausgehend, daß die europäischen Monarchen die alleinige Macht besaßen, ihre Völker in einen Krieg zu verwickeln, bestanden die Gründungsväter fast einstimmig darauf, diese Macht dem Kongreß und damit indirekt dem Volk zu überlassen. Das Mittel, die Herrschaft des Volkes in diesem Punkt zu sichern, schien in dem Artikel I, Sec. 8, Abs. 11 der Constitution seine Basis zu finden: "The Congress shall have the power...to declare war...". Diese Verfassungsbestimmung hatte ihren Ursprung in der Wirkung europäischer Staatsphilosophen der Aufklärung - wie Locke und Montesquieu - auf die amerikanischen Verfassungsväter.

Ursprünglich wurde der Federal Constitutional Convention ein Antrag vorgelegt ¹⁾ der Legislative die Befugnis "to make war" zu überlassen. Als diese Frage am 17. August 1787 diskutiert wurde, beantragten Madison und Gerry, die Worte "to make war" durch die Worte "to declare war" zu ersetzen und der Exekutive die Macht "to repel sudden attacks" zu überlassen. Dies geschah vor allem mit der Begründung, daß der Kongreß anderenfalls praktisch unbegrenzte Kontrolle über alle Kriegsoperationen habe. Charles Pickney hatte darauf bestanden, die "war-making power" allein dem Senat zu übertragen, während Pierce Butler den Vorschlag machte, diese Macht dem Präsidenten zu überlassen. Schließlich kam es zur Abänderung des ursprünglichen Verfassungstextes und "to make war" wurde durch "to declare war" ersetzt.

Ein Autor der Harvard Law Review schreibt dazu:

At most, the sole reason for the substitution was to confirm the Executive's power "to repel sudden attacks". In all other cases the commitment of the

1) Durch das sog. "Committee on Detail". Vgl. G. Hunt, (ed.), The Writings of James Madison, 9 Bände, New York, 1900-1910, Bd. 2, S. 82

country to a trial of force with another nation was to remain the prerogative of Congress." 1)

Die Entscheidung der Verfasser der Constitution, den Kongreß und nicht den Präsidenten mit der "war-initiative power" auszustatten, sollte zwei Jahre später auch von Jefferson in einem Schreiben an Madison gewürdigt werden:

We have already given...one effectual check to the Dog of war by transferring the power of letting him loose from the Executive to the Legislative body, from those who are to spend to those who are to pay. 2)

Eine aufmerksame Überprüfung der Vorgänge anlässlich der Federal Constitutional Convention scheint die Vermutung zu bestätigen, daß die Verfasser der Constitution nicht beabsichtigten, die Grenzen zwischen den Befugnissen der Exekutive und denen der Legislative präzise abzu- stecken. Wiesen sie auf der einen Seite die traditionelle Macht der Monarchen, eine Nation in einen vom Volke ungewollten Krieg zu stürzen, zurück, so erkannten sie dennoch die Notwendigkeit einer schnellen Reaktion beim Auftreten einer Krisensituation. Möglicherweise bewiesen sie Weitblick gerade durch die Erwartung, daß der Versuch einer genauen und inflexiblen Zuteilung der Machtbefugnisse nicht der weiseste Weg gewesen wäre. Die Debatten anlässlich der Convention weisen darauf hin, daß der Kongreß bestimmte Rechte über Teile der "war-making power" und der Präsident seinerseits vergleichbare Befugnisse in diesem Bereich erhalten sollte. Der Kongreß z.B. ist die einzige Institution, die formell einen Krieg erklären kann; auf der anderen Seite hat der Präsident allein die unbegrenzte und ausschließliche Befugnis, Überraschungsangriffe abzuwehren. Zwischen diesen

1) Harvard Law Review, 1968, S. 1773

2) Julian P. Boyd, (ed.), The Papers of Thomas Jefferson, Princeton: Princeton University Press, 1958, hier: Bd. 15, S. 397

beiden Enden des Spektrums entzündet sich heute der Streit über die Einsätze von Truppen, oder die Verpflichtung zu begrenzten militärischen Aktionen. Es ist ein Gebiet der "shared powers".

Die Gesamtkonzeption der US-Verfassung konfrontiert die beiden Regierungszweige mit Rechten, die sich überschneiden und beiden direkten oder indirekten Einfluß auf Entscheidungen über militärische Operationen gestatten. Solange die amerikanische Außenpolitik nur einen kleinen Raum im gesamten politischen Spektrum einnahm, sah der Kongreß keinen Anlaß, hierüber in Kompetenzstreitigkeiten einzutreten, weil sie als nebensächlich erachtet wurde.¹⁾

Trotzdem und obwohl die Rolle des Präsidenten als "administrator of war" allgemein anerkannt ist, blieben dem Kongreß für die Phase des Kriegseintritts und der Kriegsführung selbst wesentliche, wenn auch über weite Strecken vernachlässigte Befugnisse, vor allem die Ratifizierung von Verträgen²⁾ und die Ernennung der Beamten in Schlüsselstellungen,³⁾ sowie besonders die "power of the purse", die Zuständigkeit für die Zuweisung der Gelder.

1) Zu den Anfängen der amerikanischen Außenpolitik siehe etwa: Felix Gilbert, To the Farewell Address - Ideas of Early American Foreign Policy, Princeton, 1961, und Samuel F. Bemis, The Diplomacy of the American Revolution, Bloomington, 1935

2) Zur Selbstbeschränkung des Senats in diesem Fall siehe z.B. Haynes, George H.: The Senate of the United States. New York, 1960, S. 62-68

3) In der Geschichte der USA gibt es nur drei Fälle, in denen die Ernennung außenpolitisch tätiger Beamter nicht bestätigt wurde. Siehe z.B. Farnsworth, David N.: The Senate Committee on Foreign Relations. Illinois Studies in the Social Sciences: Volume 49. Urbana, 1961

Das exklusive Recht "to declare war" ist nur formal vom Kongreß ausgeübt worden; entsprechende Deklarationen haben durchweg die bereits getroffene Entscheidung zum Eintritt in einen Krieg anerkannt. Abgesehen davon hat der Kongreß gelegentlich bewiesen, daß er genauso kriegsfreudig wie jeder Präsident sein kann.¹⁾

Die Verfassungspraxis hat dieses Recht "to declare war" zu einer formalen Befugnis degradiert ein Dokument auszustellen, das potentiell allerdings tiefgreifende Konsequenzen nach sich ziehen kann.²⁾

Wie relativ die Bedeutung des Kriegserklärungsrechtes sein kann, zeigt die lange Reihe militärischer Aktionen der USA im Ausland seit dem Zweiten Weltkrieg.³⁾ Auf den Präzedenzfall der Formosa-Resolution von 1952 stützten alle nachfolgenden Präsidenten der Vereinigten Staaten ihren Anspruch auf die Möglichkeit des Einsatzes amerikanischer Truppen im Ausland und damit nicht selten der Herbeiführung des faktischen Kriegszustandes im Ausland, ohne daß hierzu eine Genehmigung des Kongresses erforderlich wäre. Der Rechtsberater des State Department Leonard Meeker hat in einem 1966 erstellten Memorandum diese Ansicht unterstützt:

In 1787 the world was a far larger place, and the framers probably had in mind attacks upon the United States. In the 20th century, the world has grown much smaller. An attack on a country far from

-
- 1) Siehe vor allem: Madison (1812) und McKinley (1898), in: Teil B, II dieser Untersuchung
 - 2) E.g. Prize Cases, 67 U.S. (2 Black) 635, 687 ff
 - 3) Siehe eine Aufstellung über den Einsatz bewaffneter US-Streitkräfte in Übersee, 1798-1969, in: Cong. Rec., Senate, 10. Sept. 1969, und Ekkehart Krippendorff, Die amerikanische Strategie, Suhrkamp Verlag, Frankfurt 1970, S. 43 ff

our shores can impinge directly on the nation's security...The Constitution leaves to the President the judgement to determine whether the circumstances of a particular armed attack are so urgent and the potential consequences so threatening to the security of the United States that he should act without formally consulting the Congress. 1)

Aber diese Interpretation der Verfassung wird von den Opponenten einer zu starken präsidentiellen Übernahme der Befugnisse auf dem Sicherheitsgebiet nicht geteilt. Ein Bericht des Senate Foreign Relations Committee über die National Commitments Resolution of 1969 erklärt:

A careful study of the Constitution and of the intent of the framers as set forth in the extensive documentation which they bequeathed to us leaves not the slightest doubt that, except for repelling sudden attacks on the United States, the founders of our country intended decisions to initiate either general or limited hostilities against foreign countries to be made by the Congress, not by the Executive. 2)

2. Die verfassungsrechtlichen Befugnisse des Präsidenten auf dem Gebiet des ius belli.

Es ist ein aufwendiges Unterfangen, die gegenwärtige Stellung des US-Präsidenten als Außenpolitiker darzustellen und einen ausreichenden Überblick über diese einzigartige Institution und ihren Charakter zu geben. Die Schwierigkeit besteht vor allem darin, daß man in den Entscheidungen des Supreme Court, aber auch im verfassungsrechtlichen Schrifttum, in Reden und offiziellen Verlautbarungen des Präsidenten, Debatten

-
- 1) Leonard C. Meeker, (Legal Adviser/State Department), "The Legality of U.S. Participation in Defense of Vietnam", Department of State Bulletin, vol. 54, 28. März 1966, S. 484-85
 - 2) "National Commitments", Report No. 91 - 129, Committee on Foreign Relations, 16. April 1969, 91 st Cong., 1st sess., US-Senate, Wash DC, GPO, 1969, S. 30-31

des Senats und des Repräsentantenhauses, immer wieder auf Interpretationen der angeblichen Absichten der Gründungsväter bei der Planung und Formulierung der Verfassung von 1787 stößt ¹⁾.

Der Verfassungstext selbst gibt Auskunft über die Befugnisse des Präsidenten in nur allgemein gefaßten Normen, welche seit Schaffung der Constitution durch keinerlei "amendments" ergänzt, abgeändert oder präzisiert worden sind. Man muß sich der Meinung von Justice Jackson anschließen, der in den Fünfziger Jahren betonte, daß die US-Verfassung keinerlei Auskunft über die wirkliche Macht dessen gebe, was in der heutigen Zeit im Amt des Präsidenten eingeschlossen ist:

...it is relevant to note the gap that exists between the President's paper powers and the real powers. The Constitution does not disclose the measure of the actual controls wielded by the modern presidential office. ²⁾

Zwar hat gemäß Verfassung der Kongreß teilweise die Zuständigkeit auf dem militärischen Gebiet, "including the power to declare war and to raise and support and regulate the armed forces", aber die Kommandogewalt ist in die Hände des Präsidenten gelegt worden. ³⁾

Mit Ausnahme einer durch den Kongreß zu verabschiedenden Kriegserklärung ⁴⁾ und eines Friedensvertrages ⁵⁾ sind

1) Wie auch im vorhergehenden legislativen Teil festzustellen ist.

2) Siehe Youngstown sheet & Tube Co. v. Sawyer, US Reports, vol. 343, S. 653

3) US-Verfassung, Art. II, Sec. 2, Abs. 2

4) US-Verfassung, Art. I, Sec. 8, Abs. 11

5) US-Verfassung, Art. II, Sec. 2, Abs. 2

dem Präsidenten als Oberkommandierenden der Streitkräfte die wichtigsten Befugnisse auf dem Gebiete der War Powers übertragen worden. Er kann militärische Aktionen führen und Abkommen schließen. Hier sei vor allem auf die Möglichkeit der exekutiven Abkommen (executive agreements) und damit auf das Beispiel des Truppeneinsatzes ohne vorherige Kriegserklärung seitens des Kongresses verwiesen. Das Mitwirkungsrecht des Senates gemäß Art. II, Sec. 2, Abs. 2 wird durch diese sogenannten executive agreements umgangen, so daß der Präsident - gestützt durch Art. II, Sec. 2, Abs. 1 - Aktionen führen kann, die gemäß der Verfassungsnorm der Zustimmung des Senats bedürfen ¹⁾.

Schon bei der Schaffung der amerikanischen Verfassung wurden die War Powers des Präsidenten nicht klar genug präzisiert. Gemäß Verfassung der Vereinigten Staaten ist der Präsident "...Commander-in-Chief of the army and navy of the United States, and of the militia of the several States, when called into the actual service of the United States..." ²⁾. Diese Regelung in der Verfassung überträgt Funktionen auf den Präsidenten, die von entscheidender Bedeutung sind. Mit Recht führte ein bekannter Verfassungsrechtler schon vor vielen Jahren an:

Perhaps no function of the president or chief state executive is more significant as indicating his independent and exalted position than that of being the commander-in-chief... ³⁾

1) Vgl. Craig Mathews, in: The Yale Law Journal, (1954/55), S. 359 ff

2) US-Verfassung, Art. II, Sec. 2, Abs. 1

3) Siehe Emlin McClain, Constitutional Law in the United States, New York: Longmans, Green, and Co., 1905, S. 210

Es scheint, daß die Übertragung einer derartigen Macht auf den Präsidenten anlässlich der Federal Constitutional Convention von 1787 nur wenig Diskussionen hervorrief und schon gar nicht eine ernstzunehmende Opposition erregte. Die Mitglieder der Convention hatten aller Wahrscheinlichkeit nach nicht die durch legislative Einmischung hervorgerufenen Wirren und Ärgernisse während der Revolution vergessen. Hinzu kommt der Einfluß, der von den in den einzelnen Staaten gerade geschaffenen Verfassungen sowie von einigen Präzedenzfällen aus dem europäischen Bereich ausging. Die politischen Theoretiker waren davon überzeugt, daß die sog. "inherent nature of the executive office" die geeignete Basis zur Übernahme dieser Befugnisse darstellte. Es war Hamilton, der die wohl überwiegende Meinung der amerikanischen Bevölkerung in folgende Worte kleidete:

The propriety of this provision is so evident in itself, and so consonant to the precedents of the State constitutions in general, that little need be said to explain or enforce it. Even those of them which have in other respects coupled the Chief Magistrate with a council have for the most part concentrated the military authority in him alone. Of all the cares or concerns of government, the direction of war most peculiarly demands those qualities which distinguish the exercise of power by a single hand. The direction of war implies the direction of the common strength; and the power of directing and employing the common strength forms a usual and essential part in the definition of executive authority. 1)

Obwohl man der Auffassung war, daß der Kongreß "by virtue of its power to declare war and to provide for the support of the armed forces" eine kontrollierende Institution darstellt, und daß damit der Präsident als Oberkommandierender weiter nichts ist "but the Executive arm...in every detail and in particular,

1) Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, The Federalist Papers, published by the New American Library, New York, 1961, The Federalist No. 74, S. 447

subject to the commands of the lawmaking power" ¹⁾ scheinen doch die Sachverständigen auf dem Gebiete des Verfassungsrechtes übereinzustimmen in der Behauptung, daß der Präsident in seiner Eigenschaft als Oberkommandierender eine vollkommen unabhängige Position bekleidet und seine entsprechenden Befugnisse keinerlei Beschränkung - sei es durch Legislative oder Judikative - unterworfen ist ²⁾.

Da die Befugnisse auf dem Gebiet des ius belli sowohl des Präsidenten als auch des Kongresses präzise in der Verfassung niedergelegt worden sind und die Befugnisse des Oberkommandierenden nicht ausreichend definiert wurden, wird allgemein angenommen, daß der Präsident in seiner Eigenschaft als "C-in-C" Anordnungen treffen kann, wie es jeder militärische Befehlshaber in einem Krieg tun würde, und daß er in seiner Entscheidung nur der allgemeinen Verantwortlichkeit der Constitution gegenüber unterworfen ist ³⁾. Der Supreme Court sagt dazu, daß das Ausmaß dieser Befugnisse bestimmt werden muß "by their nature and by the principles of our institutions" ⁴⁾.

-
- 1) So z.B. die Meinung des Senators Bacon im U.S. Senate, 6. Februar 1906, in: Cong. Record, 59th Cong., 1st sess., XLI, pt. 3, S. 2135. Wichtig ist auch die Auffassung des Senators Spooner "that the Constitution did not constitute the President Commander-in-Chief of the Army and Navy, but constituted him the Adjutant-General of the Congress" - Siehe Cong. Record, 59th Cong., 2nd sess., XLI, pt. 2, S. 1131
 - 2) So z.B.: Mississippi v. Johnson, 4 Wallace, 475, 497 (1869); vgl. auch David K. Watson, The Constitution of the United States: Its History, Application and Construction, 2 vols., Chicago: Callaghan and Comp., 1910, hier Bd. 1, S. 676 ff
 - 3) Vgl. William Whiting, War Powers under the Constitution of the United States, Boston: Little, Brown and Comp. (10th ed.), 1864, S. 82-83
 - 4) Ex parte Milligan, 4 Wallace, 2, S. 139-140 (1866)

Trotz seiner militärischen Gewalt bleibt jedoch der Präsident Zivilist, wenn er auch nach Hamilton der "first general and admiral of the Confederacy" ist ¹⁾. Justice Jackson diskutierte diese Frage im Falle *Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer*:

There are indications that the Constitution did not contemplate that the title Commander-in-Chief of the Army and Navy will constitute him also Commander-in-Chief of the country, its industries and its inhabitants. He has no monopoly of "war powers", whatever they are. While Congress cannot deprive the President of the command of the army and navy, only Congress can provide him an army or navy to command...We should not use this occasion to circumscribe, much less to contract, the lawful role of the President as Commander-in-Chief. I should indulge the widest latitude of interpretation to sustain his exclusive function to command the instruments of national force, at least when turned against the outside world for the security of our society. His command power is...subject to limitations consistent with a constitutional Republic whose law and policy-making branch is a representative Congress. The purpose of lodging dual titles in one man was to insure that the civilian would control the military, not to enable the military to subordinate the presidential office. ²⁾

Die Befugnisse des Präsidenten, einen plötzlichen Angriff abzuschlagen oder nach einer entsprechenden Kriegserklärung einen Krieg zu führen, sind nie in Frage gestellt worden. Aber Corwin geht davon aus, daß "the power of the President as C-in-C is primarily that of military command in wartime, and as such includes...all the powers allowed a military commander in such cases by the Law of Nations." ³⁾

-
- 1) A. Hamilton et al., op.cit., The Federalist, No. 69, S. 418
 - 2) Supreme Court Reporter (U.S. 1882 - date), (1952), 863, S. 874-875
 - 3) E.S. Corwin, The Constitution and what it means today, Princeton: Princeton University Press, 1948, S. 93

Es ist anzunehmen, daß die Gründungsväter niemals an einen Einsatz von Truppen ohne legislative Ermächtigung außerhalb der eigenen Grenzen dachten. Da weder ursprünglich eine stehende Armee noch eine Marine als notwendig erachtet wurde, hätte jedes militärische Abenteuer außerhalb der eigenen Grenzen die Aufstellung größerer Truppeneinheiten und damit die legislative Beteiligung erforderlich gemacht. Sogar wenn Truppen in entsprechender Stärke vorhanden waren, wurde zumindest in den ersten 25 Jahren nach Erstellung der Verfassung der Congress ersucht, seine Zustimmung zu ihrem Einsatz zu geben. Die Ausweitung der Befugnisse des Präsidenten in dieser Frage sollte aber sehr bald beginnen. Dies ist im wesentlichen auf die Ansicht zurückzuführen, daß es die Pflicht des Chief Executive ist "to protect American property and lives abroad", eine Ansicht, die z.B. durch Justice Nelson ¹⁾ unterstützt wurde. Dies läßt sich bestärken anhand der "inherent powers of the Chief Executive" oder auch der Pflicht des Präsidenten "to take Care that the Laws be faithfully executed" ²⁾. Obwohl es ab und zu Versuche gab, diese präsidentielle Macht zu beschneiden, brachten es Präsidenten fertig, ohne formelle legale Basis Aktionen zu unternehmen, um außenpolitische Interessen der Vereinigten Staaten "under inherent powers of the Chief Executive over foreign affairs" zu schützen.

Allgemein kann man noch einmal abschließend feststellen, daß die War Powers des Präsidenten dazu führen können, daß die Vereinigten Staaten in einen Krieg verwickelt werden, bevor der Kongreß von seinen Rechten der Kriegserklärung Gebrauch machen kann. Sollte dann nach entsprechenden militärischen Aktionen noch eine formelle

1) Siehe Durand v. Hollins, 8 Federal Cases (1789 - 1880), III (No. 4186) (C.C.S.D.N.Y. 1860)

2) US-Verfassung, Art. II, Sec. 3

Kriegserklärung seitens des Kongresses ausgesprochen werden,
so hat diese unter Umständen nur deklatorischen Wert ¹⁾.

1) Vgl. E.S. Corwin, The President: Office and Powers
- History and Analysis of Practice and Opinion,
New York: New York University Press, 1941, S. 235 ff

II. RÜCKBLICK: DIE AUSWEITUNG DER PRÄSIDENTIELLEN AUSSENPOLITISCHEN KOMPETENZEN (WAR POWERS) IN HISTORISCHER PERSPEKTIVE

In der Geschichte der Vereinigten Staaten hat die politische Vorherrschaft häufig zwischen Exekutive und Legislative gewechselt. Schon seit der Schaffung der amerikanischen Verfassung im Jahre 1787 haben Präsident und Kongreß um die Suprematie gekämpft. Damit ging die Zielvorstellung der Gründungsväter der Verfassung, mittels eines komplexen Systems der "checks and balances" einen dauernden Machtausgleich zwischen Exekutive und Legislative zu schaffen, nicht in Erfüllung.

In einem Regierungssystem, das auf dem Zusammenspiel so vieler Faktoren beruht wie in den Vereinigten Staaten besteht die latente Gefahr der Zerstörung des verfassungsmässig strukturierten Gleichgewichtes durch Machtvergrößerung eines dieser Faktoren.¹⁾ Diese Gefahr sollte sich historisch bei der Frage der Auseinandersetzung zwischen Exekutive und Legislative auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik, vor allem in Zusammenhang mit der Entscheidung über militärische Aktionen, (War Powers), bestätigen. Gerade auf diesem Gebiet sollte es zu einer stetigen Erweiterung der exekutiven Befugnisse kommen, die in Verabschiedung und Konsequenz der Tonking-Resolution ihren bisherigen Höhepunkt erreicht.

Der Sinn der Untersuchung der historischen Problematik dieses Themas ist, den Prozeß des Machtzuwachses am Beispiel ausgesuchter Präsidenten zu beschreiben und damit die allmähliche Machtverlagerung zugunsten des Präsidenten aufzuzeigen.

1) Vgl. Ernst Fraenkel, op.cit., S. 343

Die allgemeine historische Entwicklung der Machtfrage zwischen Kongreß und Präsident von 1787 bis in die 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts kann man in drei größere Perioden einteilen. In einer chronologischen Anordnung soll die Tendenz zur exekutiven Machtanhäufung auf dem Außen- und Sicherheitsgebiet besser veranschaulicht werden.

Phase I, die Periode von der Schaffung der amerikanischen Verfassung im Jahre 1787 bis zum Ende des 19. Jahrhunderts, zeigt bereits Höhepunkte exekutiver außenpolitischer Aktionen ohne Autorisierung seitens des Kongresses ¹⁾, aber auch den letzten großen Triumph der Legislative, nämlich das "Hineintreiben" Präsident McKinleys in einen Krieg mit Spanien.

Phase II, der Zeitabschnitt zwischen Ende des 19. Jahrhunderts und Beginn des II. Weltkrieges zeigt, wie durch den Sieg über Spanien (1898) den Vereinigten Staaten in ersten Anfängen eine Weltrolle aufgebürdet wird und im Laufe der Jahre die Vormachtstellung des Präsidenten gegenüber der Legislative entscheidend zunimmt.

Phase III, die Periode vom II. Weltkrieg bis zu den Sechziger Jahren, zeigt die internationale Verwicklung der Vereinigten Staaten mit Übernahme weitgehender Verantwortung in einer instabilen Welt, die sich durch eine Revolution auf waffentechnologischem Gebiet dem Phänomen einer "Schrumpfung" gegenüber sah. Infolge dieses Geschehens kommt es zu weiteren Störungen der verfassungsmäßigen Machtbalance und einer nahezu vollkommenen exekutiven Kontrolle des Sicherheitsgebietes.

1) Wie die der Präsidenten Polk und Lincoln

1. PHASE I: 1787 - 1900

(Von George Washington bis William McKinley)

Die ersten im militärischen Sinn unruhigen Jahre nach der Schaffung der Verfassung boten bald Gelegenheiten zur Überprüfung der Erwartungen der Gründungsväter in Bezug auf den militärischen Schutz der jungen Republik. Schon die ersten Präsidenten der USA - George Washington und James Madison - die der "Constitutional Convention" angehört hatten, wurden zwangsläufig mit der Frage konfrontiert, wo die Grenzen der eigenen Befugnisse und die des Kongresses in Bezug auf den Einsatz von Streitkräften gegen feindliche Truppen lagen.

Die erste bedeutende Änderung zugunsten der militärischen Gewalt des Präsidenten fand allerdings auf dem Gebiet der den Einzelstaaten unterstehenden Miliz statt, die an Zahl ihrer Angehörigen und Ausstattung die Streitkräfte des Bundes weit übertrafen. Bis 1792 war die Befehlsgewalt des Präsidenten über die Miliz auf ihren Einsatz zum Schutz der Grenzsiedlungen im Northwest Territory vor den feindlich gesinnten Indianern beschränkt, was nicht ausreichte, um dem Präsidenten volle Handlungsfreiheit bei entsprechenden "äußeren" Gefahrensituationen zu geben. Dies änderte sich mit der Verabschiedung einer Gesetzesvorlage am 2. Mai 1792, die dem Präsident nicht nur das Recht zum Einsatz der Miliz gegen innere Aufstände und zur Sanktion von Verletzungen von Bundesgesetzen gab, sondern auch zur Abwehr von Invasionen. Damit erwuchs dem Präsidenten neben den wenig eindrucksvollen Bundestruppen in der Miliz eine schlagkräftige und zahlenmäßig bedeutende Möglichkeit zur Abschreckung nach außen und mithin ein wirksames außenpolitisches Werkzeug.

Schon in der ersten Administration der Vereinigten Staaten (1789 - 1793) findet man Präzedenzfälle als Grundlage für den militärischen Machtzuwachs (War Powers) des Präsidenten, so im Jahre 1794, als die Indianer sich zur Verteidigung in einem britischen Fort etwa 20 Meilen innerhalb amerikanischen Territoriums festsetzen. Rechtlich gesehen war dies ein Aggressionsakt; jedoch war zu jener Zeit nicht klar, ob die Errichtung des Forts den Engländern zu Aggressionszwecken dienen sollte. Obgleich man die Möglichkeit ins Auge faßte, daß eine Unterstützung der Indianer durch die Engländer zu einem neuen Konflikt führen könnte, ließ Präsident Washington in seinen Instruktionen an den US-Kommandeur keinen Zweifel darüber, daß er sich seiner Befugnisse zur Auslösung eines bewaffneten Konfliktes voll und ganz bewußt war. Die Instruktionen, ohne vorherige Konsultierung des Kongresses erteilt, lauteten:

If...in the course of your operation against the Indian enemy, it should become necessary to dislodge the party at the rapids of the Miami, you are hereby authorized, in the name of the President of the United States, to do it. 1)

Am Ende von Washington's Amtszeit (1797) besaßen die USA bereits eine kleine reguläre Bundesarmee, vorwiegend zum Schutz gegen die Indianer, und eine kleinere Marine, die im wesentlichen dem Schutze des Handels dienen sollte. Washington hatte seine Befugnisse in Bezug auf die "initiation to use the

1) Instruktionen des Generals Knox, Kriegsminister, an General Wayne, Zit. in Carl R. Fish, American Diplomacy, New York: Henry Holt & Co., 1938, S. 83-84.

Übrigens kam es zu keinem Zusammenstoß mit den Engländern. Vgl. hierzu Clarence A. Berdahl, War Powers of the Executive in the United States, Thesis (reprinted from), in University of Illinois Studies in the Social Sciences, vol. IX, nos. 1-2, März-Juni, 1920, S. 63

armed forces" gegen Indianer auf US-Gebiet nicht überschritten, sondern hatte sich sogar verpflichtet, in einem solchen Fall den Kongreß zu konsultieren. Eine Gelegenheit zum Einsatz der Marine gab es zu seiner Zeit nicht. Adams sollte derjenige Präsident sein, der nicht nur mit dem ersten großen Konflikt der USA mit einer anderen Macht konfrontiert wurde, sondern auch die Vervollständigung und den Einsatz größerer Marineeinheiten bewerkstelligte.

Die ersten Präsidenten der Vereinigten Staaten respektierten mit Sorgfalt die Befugnisse des Kongresses "to initiate war". Präsident John Adams (1797 - 1801) hielt sich strikt an die Anweisungen des Kongresses bei seinen Aktionen im Atlantik zum Schutze amerikanischer Handelsschiffe vor französischen Angriffen; sogar im Fall eines Zusammenstoßes zwischen den Vereinigten Staaten und dem revolutionären Frankreich betrachtete sich der Präsident nicht als alleiniger Inhaber der Kriegsgewalt, sondern unterwarf sich der Autorität des Kongresses auf diesem Gebiet. Auch die Entscheidung über Weiterführung oder Einstellung der Feindseligkeiten gegen Frankreich nach dem möglichen Scheitern von Reparationsverhandlungen legte Adams in die Hand des Kongresses. ¹⁾

Den ersten bedeutenden Konflikt mit einer fremden Macht trugen die Vereinigten Staaten ohne offizielle Kriegserklärung aus, obwohl sich die Nation ohne jeden Zweifel in feindliche Aktionen auf hoher See eingelassen hatte. Da als Folge dieser kriegesischen

1) Vgl. dazu John C. Hamilton, (ed.) The Works of Alexander Hamilton, 7 vols, New York: Charles S. Francis and Company, Bd. 6, S. 193

Aktionen viele "Prize Cases" vor die Gerichte kamen, war eine Beantwortung der Fragen, ob sich die Vereinigten Staaten mit Frankreich in einem Kriegszustand befunden hatten, ob die entsprechenden amerikanischen Aktionen durch die Verfassung gerechtfertigt waren und welches die Befugnisse des Präsidenten bei einer solchen Sachlage waren, besonders wichtig.

Ein einstimmiger Beschluß des Supreme Court entschied im Fall *Bas v. Tingey* ¹⁾ über diese Fragen und auch indirekt über das Ausmaß der präsidentiellen Befugnisse auf diesem Gebiet. Richter Samuel Chase bestätigte: "Der Kongreß ist ermächtigt, einen allgemeinen Krieg zu erklären, oder einen begrenzten Krieg zu führen; sei er örtlich, zeitlich oder vom Ziel her begrenzt." ²⁾ Er führte an, daß im Falle eines begrenzten Krieges das Ausmaß und die Aktionen vom amerikanischen Recht abhängig seien. Richter William Paterson stimmte "in einer concurring opinion" zu, daß der "imperfect war" mit Frankreich durch die verfassungsmäßigen Rechte des Kongresses autorisiert wurde und fügte hinzu: "As far as Congress tolerated and authorized the war on our part, so far may we proceed in hostile operations." ³⁾

Präsident Adams wird allgemein zuerkannt "that he probably saved the country from war... (and) internal dissensions..." ⁴⁾.

1) 4 US (4 Dall.) 36 (1800)

2) Ibid. S. 43

3) 4 Dallas 37, in: B.R. Curtis, (ed.), Reports of Decisions in the Supreme Court of the United States, 21 vols., Boston: Little, Brown and Comp. 1855 - 1864, hier: Bd. 11, S. 330

4) Siehe John S. Bassett, The Federalist System 1789 - 1801 (The American Nation: A History), vol. 11, N.Y.: Greenwood Press, 1906, S. 251

Die Frage der Befugnisse des Präsidenten, einem gegnerischen Angriff zu begegnen, erhob sich dann im stärkeren Maße zu Jeffersons Zeiten (1801 - 1809). Dies bezieht sich z.B. auf einen Vorfall, der sich nach der Kriegserklärung des Bey von Tripolis an die Vereinigten Staaten abgespielt hatte. Schon als die Drohung des Bey, den Vereinigten Staaten den Krieg zu erklären, bekannt wurde, entsandte Jefferson Kriegsschiffe in das Mittelmeer, um die US-Handelschiffe gegen Angriffe zu schützen. Bevor diese jedoch am Ort eintrafen, wurde seitens des Bey der Krieg erklärt und zwar "....in Form der herrschenden Sitte durch Fällen des Flaggenmastes des Konsulates" ¹⁾. Da sich Jefferson über das Ausmaß seiner Befugnisse ohne eine legislative Genehmigung nicht klar war, instruierte er seine Kommandeure, die bereits entwaffneten feindlichen Schiffe und Kriegsgefangenen wieder freizulassen, "da sie (die Exekutive, Anm. d. Verf.) keine konstitutionelle Ermächtigung durch den Kongreß besaßen, die Grenze bloßer Verteidigungsmaßnahmen zu überschreiten." ²⁾

Für Jefferson stand fest, daß er sich ohne Kongreß-Ermächtigung, und trotz gegnerischer Kriegserklärung, in keine offensiven Kriegsaktionen einlassen durfte. In einer vom 4. Dezember 1801 datierten Botschaft an den Kongreß erklärte er seine Handlungsweise:

Unauthorized by the Constitution, without the sanction of Congress, to go beyond the line of defense, the vessel, being disabled from committing further hostilities, was liberated with its crew. The Legislature will doubtless consider whether, by authorizing measures of offense also, they will

1) Siehe Samuel F. Bemis, A Diplomatic History of the United States, (4th ed.) New York: Henry Holt + Comp., 1957, S. 176

2) James D. Richardson, Messages and Papers of the Presidents, published by Authority of Congress, Wash. DC, 1899, S. 327

place our force on an equal footing with that of its adversaries. I communicate all material information on this subject, that, in the exercise of this important function confided by the Constitution to the Legislature exclusively, their judgement may form itself on a knowledge and consideration of every circumstance of weight. 1)

Diese Auslegung der Verfassung durch Jefferson wurde von Alexander Hamilton bitter angegriffen. Er war der Ansicht, eine Nation könne nicht im Kriege mit einer anderen liegen und doch gleichzeitig nicht die notwendigen Gegenmaßnahmen ergreifen dürfen. Der Krieg sei offensiv von Seiten der Nation, die ihn anfangs, defensiv für den Angegriffenen, die Rechte der beiden Kriegsführenden auf das Ergreifen feindseliger Maßnahmen seien aber selbstverständlich gleich. 2)

Hamilton führte weiter an:

It is the peculiar and exclusive province of Congress, when the nation is at peace to change that state into a state of war; whether from calculations of policy, or from provocations, or injuries received: in other words, it belongs to Congress only, to go to war. But when a foreign nation declares, or openly and avowedly makes war upon the United States, they are then by the very fact already at war, and any declaration on the part of Congress is nugatory; it is at least unnecessary. 3)

Präsident Jefferson ließ sich von Hamilton nicht beeinflussen und bewies auch in den folgenden Jahren, daß er die konstitutionellen Befugnisse des Kongresses sehr extensiv auslegte. Während eines Disputes mit Spanien im Jahre 1805 vertrat er wiederum seine Ansichten:

Considering that Congress alone is constitutionally invested with the power of changing our position

-
- 1) II Annals of Cong. 12 (1801)
 - 2) Vgl. C.A. Berdahl, op.cit., S. 64
 - 3) John C. Hamilton, (ed.) The Works of Alexander Hamilton, op.cit., S. 746-747

from peace to war, I have thought it my duty to await their authority before using force in any degree which could be avoided. 1)

Befähigung und Entschlossenheit zur Konfliktvermeidung mit Hilfe des Kongresses bewies er auch in der "Chesapeake Affair" 2) vom 22. Juni 1807, die allgemeine Erregung verursachte. "Never...", so ein bedeutender Historiker, "had a more just cause for war been given to any people. Never had a people called more loudly for war." 3) Zur Abkühlung der allgemeinen Erregung und damit Vermeidung eines Krieges mit Großbritannien setzte er geschickt 4) das Zusammentreffen des Kongresses für den 26. Oktober fest und Jefferson vermied auf diese Weise einen zu diesem Zeitpunkt unglücklichen Krieg, der später allerdings unter Madison doch ausgetragen wurde. Interessant ist in diesem Zusammenhang - wie auch im Fall der Tonking-Golf-Resolution von 1964 - wie der Präsident den Kongreß als Werkzeug zur Erzielung eines gewünschten außenpolitischen Handlungsablaufes benutzen kann. Überdies stellte sich schon am Beispiel Jefferson / Hamilton damals die Frage, inwieweit es eine wirkliche Abgrenzung der exekutiven und legislativen Rechte und Pflichten auf dem Gebiet der Sicherheitsfragen und damit der sogenannten War Powers gab.

-
- 1) James D. Richardson, A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents, 1789-1908, 10 vols., Washington DC: Bureau of National Literature and Art, 1909, hier: Bd. 1, 1. Juni 1812, S. 389
 - 2) Ein britisches Schiff griff in der Chesapeake Bay ein amerikanisches Schiff an
 - 3) Siehe John B. McMaster, A History of the People of the United States, From the Revolution to the Civil War, 8 vols., vol. III, New York, 1914, D. Appleton & Comp., S. 262
 - 4) Vgl. Berdahl, op.cit., S. 85

Der von der öffentlichen Meinung unterstützte Kongress trug die Hauptverantwortung für den Ausbruch der Auseinandersetzungen zwischen den Vereinigten Staaten und England. Allerdings war es Präsident Madison (1809-1817), der die Gruppe der Kriegsfalken ("War Hawks") ¹⁾ im Jahre 1812 u.a. durch Unterbreitung der sogenannten "Henry Correspondence" unterstützte ²⁾. Überdies sandte er am 1. Juni 1812 eine Botschaft an die gemeinsame Sitzung des Kongresses über die englische Aggression und den amerikanischen Staatsbürgern gegenüber begangenen Ungerechtigkeiten. Wenn auch in dieser Botschaft nicht direkt eine Kriegserklärung gefordert wurde, so konnte man doch diese Absicht ohne weiteres erkennen. Jedoch schloß seine Botschaft mit folgenden Worten:

Whether the United States shall remain passive... or, opposing force in defense of their national rights... is a solemn question which the Constitution wisely confides to the legislative department of the Government. ³⁾

Die Kriegsleidenschaft des Kongresses, die im wesentlichen dem Gedanken der westlichen Expansion und einer eventuellen Eroberung Kanadas Rechnung trug und weniger durch gerechte Beschwerden England gegenüber hervorgerufen wurde, endete in der ersten Kriegserklärung der Vereinigten Staaten an eine Großmacht. Obwohl Madison beteiligt war, war es der aktive

1) Vgl. R. Leopold, The Growth of American Foreign Policy, 1921, S. 62-64, S. 94

2) John Henry, englischer Geheimagent - angeblicher Beweis, daß GB die Neu-Englandstaaten von der Union abtrennen wollte

3) James D. Richardson, A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents, op.cit., S. 489

Wille des Kongresses, der sich durchsetzte ¹⁾.
Die Abstimmung im Kongress zeigte allerdings nur
eine kleine Mehrheit für eine Kriegserklärung ²⁾.

Madison kam während seiner Amtszeit zu der Erkenntnis,
daß die Neigung des Kongresses zur Unterstützung des
Präsidenten mit dessen Stärke und Selbstbewußtsein
stieg. Auch kann man bis zum Ende der Amtszeit von
Madison eine aufschlußreiche Periode in den Beziehungen
zwischen Präsident und Kongreß hinsichtlich der "war-
initiating power" feststellen. Russell zählt drei
wichtige Punkte auf:

Three developments surpassed in significance all
the details of relations with the Barbary Powers
or the Creek Indians. The first was the growth
of a peacetime military establishment, both
army and navy, the second was the evolution of
the role of the President as the leader in
recommending congressional decisions to use
force against foreign enemies, and the third
was the general acceptance of the doctrine that
Congress possessed the constitutional authority
to empower the President to use armed force
abroad even in cases where full-scale war was
not involved ³⁾.

Die historische Erfahrung dieser ersten 30 Jahre nach
Gründung der Republik verdeutlicht, daß es der Kongreß
war, der über den Einsatz amerikanischer Streitkräfte
bei entsprechenden Konflikten bestimmte. Nur in wenigen

-
- 1) Kriegserklärung - Senat: 19 zu 13, siehe: Annals,
12th Cong., 1 st sess., cols. 297, S. 2322 - 2327;
House of Representatives: 79 zu 49, Annals, 12th
Cong., 1 st sess., col. 1632
 - 2) Vgl. eine sehr gute Analyse von Warren H. Goodman,
"The Origins of the War of 1812: A Survey of
Changing Interpretations", in: Miss. Vall. Hist.
Rev., XXVIII, No. 2, Sept. 1941, S. 171-186
 - 3) Robert W. Russell, The United States Congress and
the Power to use Military Force abroad, (unpublished
Thesis) Fletcher School of Law and Diplomacy, Tafts
University, 1967, S. 142

Ausnahmen lag die Prägorative beim Präsidenten, wenn es galt, einen plötzlichen Angriff abzuwehren.

James Monroe (1817 - 1825) hatte eine umfassende Kenntnis der Außenpolitik und große Erfahrungen in der Diplomatie; als Secretary of State wählte er einen versierten Mann - John Quincy Adams. Die Monroe-Doktrin wird oft als Beispiel und Mittel zur Durchführung auswärtiger Verpflichtungen genannt. In Wirklichkeit wurde schon damals eine Trennungslinie zwischen der proklamierten Politik der Doktrin und ihrer Durchführung gesehen. John Quincy Adams antwortete 1824 auf eine Anfrage der Regierung von Kolumbien, was die Vereinigten Staaten im Falle einer europäischen Intervention unternehmen würden, mit folgenden Worten:

With respect to the question, "in what manner the Government of the United States intends to resist on its part any interference of the Holy Alliance for the purpose of subjugating the new republics or interfering in their political forms" you understand that by the Constitution of the United States, the ultimate decision of this question belongs to the Legislative Department of the Government... 1)

Obwohl John Quincy Adams (1825 - 1829) und Andrew Jackson (1829 - 1837) noch vor ihrer Wahl zum Präsidenten die Befugnisse der Exekutive auf außen- und sicherheitspolitischen Gebiet sehr breit ausgelegt hatten, hatten doch beide keine Gelegenheit, ihre entsprechenden Theorien während der Amtszeit anzuwenden. Nur zwei kleiner Zwischenfälle während der Jackson-Administration riefen Diskussionen mit ausländischen Mächten hervor und warfen auch die Frage der präsidentiellen Befugnis auf dem sicherheitspolitischen Sektor auf. 2)

-
- 1) John Quincy Adams an Don José Maria Salazar, 6. August 1824, zitiert in: The Record of American Diplomacy (Ruhl J. Bartlett, ed.), (3rd ed.), New York: Alfred A. Knopf, 1954, S. 185
 - 2) 1. Falkland Islands im Jahre 1831,
2. Nacogdoches in Texas im Jahre 1836

Zusammenfassend kann man feststellen, daß bis etwa zur ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Legislative auf dem Gebiet der Militär- und Sicherheitspolitik eine Prärogative besaß und die Präsidenten dieser Zeit sich an die von der Verfassung festgelegten Befugnisse hielten. In anderen Worten, die Präsidenten in dieser frühen Geschichte der Vereinigten Staaten haben nur mit der vollen Zustimmung des Kongresses gehandelt. Allerdings darf man hier nicht vergessen, daß die Situation der Vereinigten Staaten der damaligen Zeit der Exekutive noch keinen Anreiz gab, die zu direkten Auseinandersetzungen mit der Legislative führen mußte. Trotzdem wurde durch solche Diskussionen - wie z.B. Jefferson/Hamilton - der Trend zu künftigen Auseinandersetzungen um die entsprechenden Prärogative angedeutet. In den folgenden Jahren gab es schon einige offensichtliche Abweichungen von der Politik der legislativen Teilnahme in der Entscheidung über die Militär- und Sicherheitspolitik; aber auch hier verstand es der Kongreß noch, seine Prärogative zu behaupten.

Das Hauptproblem für die Harrison-Tyler-Polk-Administrationen war die Frage der Annexion von Texas und die Beziehungen mit Mexiko. Tyler (1841 - 1845) wurde durch eine gemeinsame Entschließung des Kongresses ermächtigt, Texas zu annektieren. Obwohl er vorher bereits eine Armee an der texanischen Grenze postiert und Kriegsschiffe in den Golf von Mexiko entsandt hatte, hielt er sich an die Verfassung.¹⁾ Jedoch informierte Tyler am 15. Mai 1844 den Senat - während der Debatten über eine mögliche Annexion -

¹⁾ U.S. Congress, Senate, 28th Cong., 1st sess.,
Senate Doc. No. 349, S. 10

daß er eine mexikanische Invasion von Texas als einen feindlichen Akt den Vereinigten Staaten gegenüber ansehen werden, was ihm wiederum die rechtliche Möglichkeit geben würde, diese Invasion ohne Eingreifen des Kongresses abzuwehren.¹⁾ Obwohl ihn möglicherweise die Opposition innerhalb des Senates von einer Anwendung dieser Theorie zurückgehalten hätte, gaben ihm die Mexikaner keine Gelegenheit, sie zu testen. Die Annexion wurde am 1. März 1845 - drei Tage bevor Polk sein Amt antrat - abgeschlossen.

Hamilton's bereits diskutierte Auffassung über eine starke Exekutive wurden erstmalig von Präsident Polk (1845 - 1849) in die Praxis umgesetzt. Schon in seiner Wahlkampagne im Jahre 1844 ließ Polk die Nation wissen, daß er Texas in Besitz nehmen werde. 1846 gab er Anweisungen, ein umstrittenes Gebiet am Rio Grande ²⁾ zu besetzen und jedes Überschreiten des Flusses als Invasionsakt anzusehen, ³⁾ was ihm wiederum nach einem Angriff die Möglichkeit gab, bei der Verfolgung ohne Zustimmung des Kongresses mexikanisches Gebiet zu betreten.

Der Kongreß war zu dieser Zeit nicht "in session" und Polk war aus berechtigten Gründen - nämlich Angst vor der Opposition - auch gar nicht daran interessiert, den Kongreß einzuberufen; dies hätte er wahrscheinlich selbst dann nicht getan, wenn Mexiko die Invasion von Texas angekündigt hätte.⁴⁾ Die o.a. Befehle setzen voraus,

1) Vgl. Richardson, Messages, op.cit., Band 3, S. 2170

2) Der Rio Grande war die seit 1836 von der unabhängigen texanischen Republik und später nach der US-Annexion erklärte Grenze

3) Vgl. J.C. Berdahl, op.cit., S. 70-71

4) Vgl. Allan Nevins, (ed.), Polk: The Diary of a President 1845 - 1849, N.Y.: Longman's, Green and Company, 1929, S. 7

daß der Präsident nicht nur die verfassungsmäßige Befugnis hat, einen plötzlichen Angriff abzuschlagen, sondern daß er die Autorität besitzt, nicht nur einen Krieg auf "eigenem" Gebiet zu führen, sondern diesen auch ohne eine Kriegserklärung durch den Kongreß auf das Gebiet des Feindes auszuweiten. Diese Auffassung überschreitet weitgehend die Maßnahmen oder Verfassungsinterpretationen anderer Präsidenten. ¹⁾ Polk nahm einfach für sich in Anspruch, die Macht zur offensiven Kriegsführung in dem Moment zu haben, wenn die USA angegriffen werden.

Den Marine-Kommandanten im Golf von Mexiko wurde befohlen, im Falle einer mexikanischen Kriegserklärung oder Invasion, eine Blockade vor den mexikanischen Häfen zu errichten "and attack and take any towns deemed susceptible to attack". ²⁾ Nach einigen Geplänkeln brachen im April 1846 die Feindseligkeiten aus. Die militärischen Aktionen waren noch nicht durch den Kongreß genehmigt worden. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Aktionen wurde weithin bestritten, und der damalige Abgeordnete von Illinois, Abraham Lincoln, war sich über diese Frage im klaren:

Allow the President to invade a neighboring nation, whenever he shall deem it necessary to repel an invasion, and you allow him to do so, whenever he may choose to say he deems it necessary for such purpose - and you allow him to make war at pleasure. Study to see if you can fix any limit to his power in this respect, after you have given him so much as you propose...

The provision of the Constitution giving the war making power to Congress, was dictated, as I understand it, by the following reasons. Kings had always

-
- 1) e.g. Washingtons defensive Maßnahmen gegen die Indianer, Jeffersons Verteidigung der amerikanischen Handelsinteressen gegen Tripolis, Jacksons Theorie der "hot pursuit" bei Selbstverteidigung
 - 2) Vgl. Milo Milton Quaife, (ed.), The Diary of James K. Polk During his Presidency, 1845-1849, 4 vols., Chicago: A.C. McClurg & Co., 1910, hier: Bd. 1, S. 9-10

been involving and impoverishing their people in wars, pretending generally, if not always, that the good of the people was the object. This, our Convention undertook to be the most oppressive of all Kingly oppressions and they resolved to so frame the Constitution that no one man should hold the power of bringing this oppression upon us. 1)

Richter Grier gibt seinen Standpunkt in den "Prize Cases" bekannt:

The battles of Palo Alto and Resaca de la Palma had been fought before the passage of the act of Congress of May 13, 1846, which recognized "a state of war as existing by the act of the Republic of Mexico". 2)

Nach erbitterten Debatten über die Basis für Polk's Behauptung "that war exists by act of Mexico", und daß entsprechende Aktionen rein defensiver Natur wären, 3) akzeptierte der Kongreß schließlich seinen Standpunkt nachträglich und ermächtigte ihn überdies zur weiteren Kriegsführung. 4)

Am 13. Mai 1846 wurde eine gemeinsame EntschlieÙung verabschiedet mit der Erklärung, daß ein Krieg mit Mexiko bestehe. Das Haus stimmte mit 174 zu 14, der Senat mit 42 zu 2 Stimmen für diese EntschlieÙung. 5) Am 3. Januar 1848, also nur knapp zwei Jahre später, erklärte jedoch das Repräsentantenhaus, daß der Krieg unnötigerweise und verfassungswidrig durch den Präsidenten der Vereinigten

1) Brief an William H. Herndon, 15. Feb. 1848, in: The Collected Works of Abraham Lincoln, 9 Bände, New Brunswick: Rutgers University Press, 1953; Bd. I, S. 451-452

2) Prize Cases, 2 Black 634 (1862)

3) Message to Congress, May 11, 1846, in Cong. Globe, 29th Cong., 1 st sess., S. 783

4) Act of May 13, 1846, ch. 16, 9. Stat. 9

5) Eugene McCormac, James K. Polk - A Political Biography, Berkeley: University of California Press, 1922, S. 89

Staaten begonnen wurde. ¹⁾

Polk's Haltung Mexiko gegenüber reflektierte seine Wertvorstellungen im Zusammenhang mit dem Amt des Präsidenten. Mehrere Aspekte verbinden sich miteinander, so z.B. seine Verehrung für Andrew Jackson, seine militante Haltung fremden Mächten gegenüber und seine Perzeption der internationalen Moral. Er wollte sich vermutlich über die dem Präsidenten von der Verfassung her vorgeschriebenen Befugnisse hinwegsetzen, wäre wohl aber jederzeit bereit gewesen, den Kongreß überdies zur nötigen "Mithilfe" zu bewegen. In seiner Zeit wurde ihm vor allen Dingen vorgeworfen, daß er verfassungsmäßig nicht das Recht habe, den Status quo in umstrittenen Territorien zu verändern; ferner, daß seine Aktionen darauf zielten, Mexiko zu einem Krieg zu provozieren.

Leopold argumentiert mit Recht, daß bis zur letzten Dekade des 19. Jahrhunderts ;...only in the case of Texas and the Mexican War did the executive encroach upon the legislatures constitutional prerogative" und zwar durch die Art und Weise, wie sie ihre Truppen einsetzte. ²⁾ Er kommt zu dem Schluß, daß Polk der einzige Präsident in der amerikanischen Geschichte sei, der durch einen unnötigen Einsatz der Streitkräfte den Angriff eines möglichen Gegners provozierte. Aber, so betont er, "the silent acquiescence by the legislature destroys some of the complaint that the executive had usurped its war-making powers." ³⁾

Bemerkenswert ist hier, daß ein Präsident zum ersten Mal die Oberbefehlshaberklausel rücksichtslos gegen das Kriegserklärungsrecht des Kongresses einsetzte, denn die Zu-

1) Vgl. dazu Ibid., S. 530. Mit einem Stimmenverhältnis von 85:81 stimmte das Haus dafür"(that the war had been) ...unnecessarily and unconstitutionally begun by the President of the United States". Siehe Cong. Globe, 30th Cong., 1st sess., 1848, S. 95

2) Leopold, op.cit., S. 101

3) Ibid., S. 101

stimmung des Kongresses erfolgte erst später mehr oder weniger unter dem Druck eines präsidentiellen fait accompli. Die praktischen Schwierigkeiten, die sich bei der Frage einer glatten Abgrenzung exekutiver und legislativer Rechte und Pflichten hinsichtlich der Kriegsinitiative ergaben, wurden größer.

Die von den Präsidenten Monroe und Polk gegebenen Beispiele des Einsatzes von Streitkräften machten jedoch nicht Schule, sondern lösten im Gegenteil sogar einen Prozeß aus, der zumindest bis zum Civil War das Machtverhältnis freiwillig zu Gunsten des Kongresses verschob. Dieser Prozeß erreichte unter Präsident James Buchanan (1857 - 1861) einen Höhepunkt. Buchanan hielt sich strikt an die Verfassung und die Rechte des Kongresses und behielt sich nur im Falle einer Selbstverteidigung die absolute präsidentielle Entscheidung vor. Daniel Webster beschreibt 1861 die Haltung der Präsidenten dieser Zeit in einem Brief und führt an, daß die "war-making power" absolut in Händen des Kongresses liegt, und daß vom Präsidenten angeordnete militärische Aktionen nur in solchen Fällen erfolgen können, die ausdrücklich durch die Verfassung vorgeschrieben sind. ¹⁾

Lediglich eine, wenn auch bedeutende, Ausnahme unterbrach diese Entwicklung, als 1854 Präsident Pierce (1853 - 1857) die Aktionen eines Marine-offiziers genehmigte und vor dem Kongreß verteidigte, der als Vergeltung gegen eine nicaragische

1) Siehe: U.S. Congress, House, Hawaiian Correspondence, 53rd Cong., 2nd sess., House Exec. Doc. No. 48, Webster to Severance, 14. Juli 1861

Revolutionsregierung die für Ausschreitungen gegen amerikanische Bürger geforderten Reparationszahlungen durch die Bombardierung von Greytown, "bis die Stadt in Asche lag" ¹⁾ eintreiben wollte, ohne daß dafür die vom Kongreß als notwendig erachtete Zustimmung vorlag. Allerdings wurde dieser bekannteste Fall unautorisierter Kriegsführung durch die Exekutive im 19. Jahrhundert später gerichtlich sanktioniert. Der Richter des Obersten Gerichtshofes Samuel Nelson erklärte hierzu, daß der Präsident für den Schutz von Personen und Eigentum amerikanischer Bürger im Ausland verantwortlich sei:

The question whether it was the duty of the President to interpose for the protection of the citizens at Greytown against an irresponsible and marauding community that had established itself there, was a public political question, in which the government, as well as the citizens whose interests were involved, was concerned, and which belongs to the Executive to determine; and his decision is final and conclusive, and justified the defendant in the execution of his orders as Secretary of the Navy. ²⁾

Als Lincoln (1861 - 1865) am 4. März 1861 Präsident wurde, bestand die Gefahr des Zerfalles der Vereinigten Staaten. Die Sezession einiger Südstaaten von der Union erschien ihm als eine Angelegenheit, die nicht nur illegal, sondern einfach jenseits seines Vorstellungsvermögens war. Er ließ die Miliz einberufen, um jene "combinations" zu unterdrücken, die die Ausführung der Bundesgesetze in den betreffenden Staaten behinderten ³⁾ und berief zur selben Zeit den Kongreß zu einer Sondersitzung ein. Da aber die getroffenen Maßnahmen der Situation nicht Genüge taten, erklärte der Präsident, der noch als Ab-

1) Vgl. dazu James F. Rhodes, History of the United States from the Compromise of 1850, 8 Bände, New York: The MacMillan Company, 1893 - 1919, hier: Band I, 1900, S. 416 ff

2) 4 Blatch. 454 - 455 (1860)

3) Richardson, Messages, op.cit., Bd. 6, S. 13

geordneter Präsident Polk des verfassungswidrigen Kriegsbeginnes mit Mexiko beschuldigt hatte, im April 1861 ohne Autorisierung durch den Kongreß, dem zwingenden Gebot der Stunde folgend, die Blockade gegen die Südstaaten und begründete dies mit der "insurrection against the Government of the United States".¹⁾ Weiterhin wurden - noch vor der Monate später folgenden Einberufung des Kongresses - u.a. die Miliz der Nordstaaten organisiert, 40 000 Freiwillige verpflichtet, die reguläre Armee um 23 000, die Marine um 18 000 Mann verstärkt.²⁾

Als der Kongreß dann im Juli zusammentrat, informierte Lincoln ihn über seine Maßnahmen und den Zustand der Rebellion im Süden der Nation. Seine Aktionen wurden nachträglich ausdrücklich gebilligt,³⁾ wenn auch nicht ohne vorherige starke Kritik.⁴⁾ Das Oberste Gericht jedoch

...sustained the validity of the President's action, and asserted his right to recognize a state of war as already existing, and to make measures of defense in advance of Congressional authority. 5)

1) Ibid., S. 14-15

2) Vgl. dazu James McGregor Burns, "Is the Presidency too Powerful?", in New York Times Magazine, 16. Juli 1950, S. 12 ff

3) Siehe z.B.: Act of Congress of July 13, 1861, U.S., Statutes at Large, Band 12, S. 255-258

4) Im wesentlichen durch 4 Richter des Obersten Gerichtshofes, einschließlich des Chief-Justice Taney

5) Zit. in Berdahl, op.cit., S. 75

Mit anderen Worten, bei einem Angriff oder einer Invasion befinden sich die USA auch ohne entsprechende Erklärung des Kongresses bereits im Kriegszustand, und der Präsident ist zur Annahme der Herausforderung verpflichtet.

Die Majorität der Obersten Bundesrichter sprachen also in ihren Entscheidungen zum Mexikanischen Krieg und zum Bürgerkrieg dem Präsidenten das Recht zu, einem Angriffskrieg an den Kriegsschauplätzen ("theatres") zu begegnen, die er für richtig hielt, und erst nachträglich die Zustimmung des Senats einzuholen. Lincoln fügte dem damit gewährten Recht der offensiven Begegnung eines Angriffs noch das Element der vorbeugenden Maßnahmen gegen einen möglicherweise zum Angriff entschlossenen Feind hinzu.

Allerdings ist hier die grundsätzlich unterschiedliche Natur des Mexikanischen und des Bürgerkrieges zu beachten, handelt es sich doch bei Letzterem nicht um einen Angriff von außen, sondern um eine Sezession gegen die Einheit der Union von innen her. Daß aus den vom Kongreß gebilligten Maßnahmen gegen die Südstaaten Rechte des Präsidenten auf ähnliche Aktionen im außenpolitischen Bereich hergeleitet wurden, liegt zu einem Teil an der lange umstrittenen Verbindlichkeit des Zusammenschlusses der Einzelstaaten für alle Zeiten und an Unklarheiten über das Ausmaß des Souveränitätsverzichtes der Einzelstaaten gegenüber dem Bund, die seit der Gründung der USA immer wieder zu Schwierigkeiten geführt hat. Zum anderen Teil besaßen die Südstaaten während des Bürgerkrieges immerhin die wesentlichen Merkmale souveräner Staaten; sie pflegten eigene Beziehungen nach außen, waren frei in ihren Handlungen auf dem von ihnen beherrschten Gebiet und verfügten über eigene Streitkräfte.

Von wesentlicher Bedeutung ist hier die Tatsache, daß das Oberste Gericht die relevanten Fragen als "political questions" ansah und damit die entsprechenden Entscheidungen der beiden anderen Gewalten - Exekutive und Legislative - als endgültig und unanfechtbar ansah. Diese Selbstbeschränkung des Obersten Gerichtes gegenüber den "political questions", die meist die Außenpolitik und Sicherheitsfragen beinhalten, ist nicht in der Verfassung verankert, hat aber die Exekutive in außen- und sicherheitspolitischen Fragen wesentlich gestärkt und ist bis heute von höchster Relevanz. ¹⁾ Durch diesen Präzedenzfall und andere wurde der Prozeß der exekutiv-legislativen Auseinandersetzungen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik gefördert und damit die Möglichkeit der Ausweitung damit verbundener Probleme.

Das Jahr 1868 brachte wohl einen in späteren Jahren nicht mehr erreichten Tiefstand für die Macht der Exekutive. Am 24. Februar 1868 wurde Präsident Andrew Johnson (1865 - 1869) sogar der Amtspflichtverletzung beschuldigt und der Kongreß unterwarf ihn der Prozedur des "impeachment" noch ehe man die ihm zur Last gelegten Punkte im Detail ausgearbeitet hatte. ²⁾ Die Anklagen waren rein politischer Natur und stellten mehr eine Reaktion des Kongresses auf die durch den Krieg angehäuften Machtfülle des Präsidentenamtes dar. Nur mit einer einzigen Stimme Mehrheit entging Johnson der Verurteilung.

1) E.g. durch Grundsatzurteile des Supreme Court wurde eine gerichtliche Überprüfung der exekutiv-legislativen Maßnahmen für unzulässig erklärt. Vgl. hierzu: Karl Loewenstein, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in den Vereinigten Staaten, Berlin-Göttingen-Heidelberg, 1959. Siehe auch: Foster v. Neilson, 27 U.S. (2 Pet.) 253, 309 (1829) Marshall, C.P. "... (a) question like this... is... more a political than a legal question."

2) Siehe hierzu: David M. De Witt, The Impeachment and Trial of Andrew Johnson, New York: The MacMillan Comp., 1903

In der folgenden Zeit hielten sich die Vereinigten Staaten weitgehend von außenpolitischen Verwicklungen ¹⁾ fern; dies besonders auf Grund der "Reconstruction", des Wiederaufbaues nach dem Bürgerkrieg mit all seinen Nöten und Anforderungen. Aber noch vor der Jahrhundertwende sollte es zu verschärften Auseinandersetzungen zwischen Exekutive und Legislative kommen. Waren bisher imperialistische Bestrebungen der Exekutive mehr oder weniger vom Kongreß verhindert worden, so sollte jetzt ein umgekehrter Prozeß einsetzen, nämlich der Versuch der Durchsetzung imperialistischer Bestrebungen des Kongresses gegenüber dem Präsidenten.

Mit Spanien hatte es schon häufig Schwierigkeiten und Reibereien gegeben, und der Ausbruch der kubanischen Rebellion im Jahre 1895 bot den richtigen Ansatzpunkt für eine kriegerische Auseinandersetzung. Die Kriegsstimmung in den Vereinigten Staaten wurde durch Emotion, teilweise berechnete Interessen, ²⁾ aber vor allem von den Advokaten einer aggressiven Militärpolitik ³⁾ angeheizt. Bailey führt an:

-
- 1) Getreu dem politischen Testament George Washingtons. Siehe: Farewell Address vom 17. September 1796, in: Richard D. Heffner, A Documentary History of the United States, New York, Toronto: The New American Library, 1952
 - 2) Investitionen auf Kuba - e.g. Tabak; naturalisierte Kubaner; Zerstörung amerikanischen Eigentums, etc.
 - 3) "jingoism", siehe hierzu: J.A. Hobson, The Psychology of Jingoism, London: Grant Richards, 1901

The United States had had no real war since 1865, no foreign war since 1848. A younger generation was coming on - a generation wearied with hearing about the deeds of its sires and uninitiated to the horrors of wars...Expand or explode is a fundamental law - and America, bursting with power, was prepared to follow its dictates. 1)

Präsident Cleveland (1885 - 89, 1893 - 97), der Spanien gegenüber mit unendlicher Geduld handelte, blieb auch weiterhin kühl, als er von der Presse beschimpft wurde. Am 6. April 1896 wurde jedoch eine Entschliebung mit überwältigender Stimmenmehrheit von Senat und Repräsentantenhaus angenommen. In dieser Resolution wurde die Anerkennung der gegen Spanien kämpfenden aufständischen Kubaner gefordert. 2) Noch hielt Cleveland den Kongreß von einer Kriegserklärung an Spanien zurück. 3) Im Fall der Schwierigkeiten mit Spanien ist gesagt worden, daß die Präsidenten "...Cleveland and McKinley kept the national legislature from a declaration of hostilities for more than two years before final action was taken." 4)

Nach weiteren Ereignissen 5) wurde McKinley (1897 - 1901), der Nachfolger von Cleveland, schließlich gezwungen, am 11. April 1898 dem Kongreß eine Kriegsbotschaft zu übersenden, 6) in der er um die entsprechenden Vollmachten zum Einsatz in Kuba bat. Er wollte keine direkte Kriegs-

1) Thomas A. Bailey, A Diplomatic History of the American People, New York: Appleton-Century-Crofts, Inc., (4th ed.), 1950, S. 494

2) Vgl. Samuel F. Bemis, A Diplomatic History of the United States, (4th ed.), New York: Henry Holt & Comp., 1955, S. 439

3) Er soll sogar gesagt haben, daß er im Fall einer Kriegserklärung einfach nicht die Armee mobilisieren wolle. Vgl. Corwin, President, op.cit., S. 250

4) Berdahl, op.cit., S. 91

5) E.g. der Untergang der "Maine" im Hafen von Havanna mit einem Verlust von 260 Mann. Vgl. dazu Bemis, op.cit., S. 444

6) Dies geschah, nachdem die Spanier bereits ein erhebliches Entgegenkommen gezeigt hatten

erklärung, sondern bat nur um die Erlaubnis, Militär zu benutzen, um eine Beendigung der Feindseligkeiten zwischen Spanien und Kuba durchzusetzen. Seine Zielvorstellung war die Errichtung einer stabilen Regierung auf Kuba. ¹⁾

Benton führt an, daß es hier im wesentlichen um die Frage geht "...whether the President did not yield prematurely and whether he had exhausted the resources of diplomacy..." ²⁾ und beantwortet diese Frage, indem er anführt, daß nach Meinung fast aller Experten auf dem Gebiete des Völkerrechts diese Form der Intervention im Jahre 1898 "unfortunate, irregular, precipitate, and unjust to Spain" gewesen sei. ³⁾ Trotzdem hat wohl McKinley alles versucht, teilweise um die amerikanischen Staatsbürger von Kuba zu evakuieren, und in der verzweifelten Hoffnung, daß sich noch irgendeine Lösung kurz vor Ausbruch eines Krieges finden würde. ⁴⁾ Letztlich beugte er sich wahrscheinlich dem Gehetze der "yellow press" und dem Geschrei der "jingoes" aus seiner eigenen Partei. ⁵⁾

1) Vgl. Richardson, Messages, op.cit., Band 9, S. 6292

2) Thomas H. Benton, Abridgement of the Debates of Congress, from 1789 - 1856, 16 Bände, New York: 1857 - 1861, Bd. XV, S. 95

3) Ibid., S. 108

4) Siehe Charles S. Olcott, William McKinley, 2 Bände, Boston: Houghton Mifflin, 1916; S. 26-28

5) Genau wie es 1812 der Fall war, wurde auch hier der Präsident in einen Krieg hineingetrieben. Nach seinem Tode stellte sich übrigens heraus, daß er anonym 5.000 Dollar an die Opfer spanischer Brutalität übersandt hatte. Siehe dazu: Julius W. Pratt, Expansionists of 1898: The Acquisition of Hawaii and the Spanish Islands, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1936, S. 285

Dieser Sieg über die Exekutive sollte der letzte große Triumph des Kongresses im Kampf um den in diesem Zusammenhang relevanten Aspekt des Verfassungsrechtes (War Powers) sein. Unterstützt von der öffentlichen Meinung hatte sie die zögernde Exekutive überrannt.

Mit den Worten von William Russell kann man die Lage im 19. Jahrhundert noch einmal zusammenfassen:

It is not a simple matter to arrive at conclusions concerning this period in which the constitutional interpretation was far from consistent, where Grant's extreme view is sandwiched between the conservative views of Buchanan and Cleveland. But here was one opinion that enjoyed wide acceptance: The President could constitutionally employ American military force outside the nation as long as he did not use it to commit "acts of war". While the term was never precisely defined, an "act of war" in this context usually meant the use of military force against a sovereign nation without that nation's consent and without that nation's having declared war upon or used force against the United States. To perform acts of war the President needed the authorization of Congress. Even when a foreign state initiated military acts of war, the President always sought post hoc congressional approval for his response. ¹⁾

Die Trennungslinie zwischen den entsprechenden Befugnissen der Legislative bzw. Exekutive war flexibel genug, um den Präsidenten die Entscheidung über einen militärischen Einsatz bei kleineren Angelegenheiten zu überlassen, andererseits war es der Kongreß, der bei größeren Affairen die Entscheidung traf. Soweit war das Ziel der Gründungsväter - dem Sinne der Verfassung entsprechend - die legislative Ermächtigung zur Führung militärischer Aktionen bei größeren Konflikten erreicht; allerdings sollte sich dies bald ändern. Hervorgerufen durch die Folgen der spanischen Niederlage und der damit

1) Russell, op.cit., S. 242; Hervorhebung durch Russell

verbundenen Verpflichtungen der Vereinigten Staaten in der Welt, hatten nun Präsidenten mit entsprechendem Durchsetzungsvermögen die Chance, die Macht der Exekutive zu stärken und damit die Vorherrschaft der Legislative, deren verfassungsmäßigen Rechte und natürlichen Vorbedingungen auf dem Gebiet der auswärtigen Gewalt ohnehin geringer sind, zu brechen. Und das sollte auch in den folgenden Jahren geschehen.

2. PHASE II: 1900 - 1941

(von William McKinley bis Franklin D. Roosevelt)

Im 20. Jahrhundert nimmt die außenpolitische Vormachtstellung des Präsidenten gegenüber der Legislative rasch zu. Durch den Sieg über Spanien wird den Vereinigten Staaten in ersten Anfängen eine Weltrolle aufgebürdet. Die Kräfte des Isolationismus fallen langsam hinter die Kräfte des Interventionsismus in der inneramerikanischen Politik zurück.

In den ersten Jahren des 20. Jahrhunderts kann man vor allem am Beispiel der Präsidenten Theodore Roosevelt, Taft und Wilson feststellen, daß der Einsatz bewaffneter Streitkräfte durch die Exekutive gegen souveräne Nationen zur Gewohnheit wurde. Ohne irgendeine Ermächtigung durch den Kongreß sandten diese Präsidenten Truppen in andere Länder.

Der vorübergehende Sieg des Isolationismus nach dem ersten Weltkrieg sollte nicht anhalten. Franklin D. Roosevelt ließ Ende der Dreißiger Jahre die USA erneut in die Weltpolitik eingreifen, und die Folgen des II. Weltkrieges vereitelten jeden Rückzugsversuch in die Isolierung.

Im 20. Jahrhundert waren es vor allem die Verträge (treaties), die die Möglichkeit des Präsidenten, Streitkräfte in anderen Ländern einzusetzen, wesentlich verstärkten. ¹⁾ Besonders sei schon hier auf die Politik T. Roosevelts in Bezug auf Panama (1903) hingewiesen.

Der erste Präsident, der sich im 20. Jahrhundert nicht an die Verfassungsbestimmungen hielt, sollte ausgerechnet jener William McKinley (1897 - 1901) sein, der einst wie bereits angeführt noch durch den Kongreß in einen Krieg hineingetrieben wurde. Während des Boxer-Aufstandes in China sandte McKinley im Jahre 1900 ohne vorherige Autorisierung durch den Kongreß ²⁾ Marine- und Armeeeinheiten nach China zur Verstärkung der internationalen Truppe. Dies geschah nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Rettung und des Schutzes von Leben und Eigentum, sondern auch zu dem Zweck, in Zusammenarbeit mit den anderen Mächten an Strafexpeditionen teilzunehmen. Trotz des Ausmaßes der Aktion stellte sie nach Meinung McKinleys keinen Krieg gegen China dar:

1) Die Position des Präsidenten wurde durch sog. "treaties and executive agreements" stark verbessert. Treaties sind völkerrechtliche Abkommen gemäß Art. II sec. 2, Abs. 2, US-Verf., die mit Zustimmung des Senates abgeschlossen werden. Vgl. dazu Wallace McClure, Internationale Executive Agreements: Democratic Procedure under the Constitution of the United States, New York, 1941, S. 3 und United States v. Four Packages of Cut Diamonds, 247 D. 354, 358 (1917) - Executive agreements kommen ohne die in Art. II sec. 2 Abs. 2 vorgesehene Zustimmung des Senates zustande. Die völkerrechtliche Wirksamkeit ist aber dieselbe wie die von "treaties". Siehe dazu: Constitution annotated, The Constitution of the United States, Analysis and Interpretation, Senate Doc. No. 170 82d Cong., 2d sess., prepared by the Legislative Reference Service, Library of Congress, Wash DC, 1953

2) Der Kongreß hatte keine Sitzungsperiode und McKinley glaubte nicht, daß man ihn so schnell zusammenrufen könne.

We adhered to the legitimate office of rescuing the imperiled legation, obtaining redress for wrongs already suffered, securing whenever possible the safety of American life and property in China, and preventing a spread of the disorders or their recurrence. 1)

Obwohl einige Autoren die Expedition einen der übelsten Übergriffe der Exekutive in den Bereich der Legislative nennen, dürfte wohl in diesem Fall die Befugnis des Kongresses, den Krieg zu erklären, nicht beeinträchtigt worden sein. Überdies bedeutete die gesamte Angelegenheit keine präsidentielle Machterweiterung auf dem Gebiet des Einsatzes von Streitkräften in fremden Ländern, denn beim Boxeraufstand handelte es sich - mindestens formal - nicht um einen Krieg, mit dem einem souveränen Land der Wille des Angreifers aufgezwungen werden sollte, sondern im Gegenteil um die Wiederherstellung der souveränen Handlungsfreiheit einer Regierung, die allerdings wiederum in einem Maße eingeschränkt war, daß ihr eine Verletzung der Interessen der Interventionsländer nicht möglich war. 2)

Wesentlich eigenmächtiger handelte der Präsident der "big stick" Politik, Theodore Roosevelt (1901-1909), bei der Übernahme der Panamazone.

It was in Nov., 1903, in connection with the revolution in Panama, that a President of the United States first succeeded in exercising the war-making power without the consent of Congress. The purpose...was so popular a one that it was

1) Message to Congress, Dec. 3, 1900, in: Foreign Relations of the United States, 1900, S. xiv Vgl. auch Richardson, Messages, op.cit., Bd. 9, S. 6292

2) Diese Frage ist formaljuristisch von geringer Bedeutung, weil diese Beschränkung durch wie auch immer aussehende Verträge herbeigeführt worden war; jedes souveräne Land unterwirft sich beim Abschließen internationaler Verträge einer Beschränkung seiner Handlungsfreiheit

acquiesced in, with only slight objections, by both Congress and the public, and a most dangerous precedent for the future was thus created. 1)

Die präsidentiellen Maßnahmen wurden im Senat diskutiert; es ging hier im wesentlichen um eine Senatsresolution, die die exekutiven Maßnahmen als eine Verletzung des Völkerrechts und der Verträge mit Kolumbien bezeichnete. Senator Morgan führte dazu an:

The President has paused in his usurpation of the war power, but not until he had gone to so great a length that he believed Congress would be compelled to follow the flag to save appearances and adopt a war that he was actually waging against Columbia under guise of treaty obligations to protect the transit across the Isthmus of Panama... To obtain ratification of his excessive adventure he comes to the Senate and appeals to its special treaty-making power to join him in giving sanction to the war he had begun and is conducting with a display of war power at sea that is far greater than was mustered in the war with Spain, all under the pretext of protecting the isthmian transit. He asks the Senate to usurp the power of Congress to declare war, instead of making his appeal to Congress. 2)

Roosevelt's Theorie der exekutiven Gewalt kann man am besten in seine eigenen Worte kleiden:

1) Albert H. Putney, "Executive Assumption of the War Making Power", National University Law Review 7 (May 1972), S. 1; siehe auch S. 34. Putney dürfte hier irren; Panama war nicht das erste Beispiel unautorisierter präsidentieller Kriegsführung, allerdings war es der Anfang bedeutender militärischer Interventionen in Lateinamerika

2) Congressional Record, 4. Jan. 1904, S. 426-427

The most important factor in getting the right spirit in my Administration...was my insistence upon the theory that the executive power was limited only by specific restrictions and prohibitions appearing in the Constitution or imposed by Congress under its constitutional powers...Under this interpretation I did and caused to be done many things not previously done by the President...I did not usurp power but did greatly broaden the use of executive power...for the common well being of our people. 1)

Man könnte seine Einstellung auch in Form seiner 1911 in Kalifornien gehaltenen Rede zitieren: "I took the Canal Zone and let Congress debate; and while the debate goes on the Canal does also." 2)

Woodrow Wilson (1913 - 1921), einer der Erweiterer der Macht des Präsidentenamtes - allerdings wohl mehr unter idealistischen Gesichtspunkten - handelte nach dem Prinzip: "The President is at liberty, both in law and conscience, to be as big a man as he can. His capacity will set the limit." 3)

Während der amerikanisch-mexikanischen Feindseligkeiten kam es zu verschiedenen Handlungen seitens des Präsidenten. Nach dem Tampico-Zwischenfall 4) im Jahre 1914 ließ Wilson den Hafen Vera Cruz besetzen, "to enforce respect for the government of the United States." Das Repräsentantenhaus gab die Ermächtigung dazu noch am selben Tag, der Senat jedoch konnte seine Resolution erst nach der Aktion abgeben. Durch Verhandlungen konnte aber der Konflikt beigelegt werden.

1) Theodore Roosevelt, An Autobiography, New York: The MacMillan Comp., 1919, S. 388-389

2) Zit. in Bailey, op.cit., S. 545;
Vgl. auch: New York Times, 25. März 1911, S. 10

3) Woodrow Wilson, Constitutional Government in the United States, New York: The Columbia University Press, 1911, S. 70

4) Vorübergehende Verhaftung amerikanischer Matrosen durch die Mexikaner

Als Wilson 1916 Truppen in "hot pursuit" der Pancho-Villa-Banditen nach Mexiko sandte, sollte diese Aktion beinahe ein Jahr anhalten und fast zu einem Krieg führen. Obwohl der Senat zustimmte, geschah auch dies erst nachdem die Truppen die Grenze überquert hatten.

Die Schwierigkeiten mit Mexiko und den karibischen Ländern wurden jedoch vom I. Weltkrieg überschattet. Von größter Bedeutung für Wilson's Außenpolitik war das Problem der Neutralität der USA, und kein Aspekt der Neutralität brachte mehr Schwierigkeiten für Wilson mit sich als der des deutschen U-Boot-Krieges.

Das Dilemma der U-Boot-Kriegsführung bestand im wesentlichen darin, daß sich der U-Boot-Kommandant einfach nicht an die traditionellen Regeln des Völkerrechtes halten konnte, da jedes Auftauchen seines Bootes an die Oberfläche, selbst bei einem schwachen Gegner, einem Selbstmord gleichkam. Die traditionellen Rechte der Neutralen und die der allgemeinen Kriegsführung konnten auf dieses neue Waffensystem einfach nicht angewandt werden, und die betroffenen Großmächte hatten noch keine neue Regelung gefunden. Den Vereinigten Staaten blieb also nichts übrig, als entweder auf Anwendung der traditionellen Rechte zu bestehen, oder neue Regelungen zu finden. Die Wilson-Administration versuchte beides, die Kriegführenden stimmten jedoch den neuen Vorschlägen nicht zu. Daraufhin benachrichtigte die USA die Kriegführenden, daß sie sich an die traditionellen Rechte des Völkerrechtes halten würde und eine entsprechende Einhaltung der Regeln erwarte.

Bis zum Januar 1917 hatte Wilson das Versprechen der Deutschen, daß Deutschland nicht ohne vorherige Warnung zum unumschränkten U-Boot-Krieg greifen würde. Als aber Deutschland ankündigte, alle Schiffe in der Kriegszone

mit Ausnahme eines schmalen Kanals würden versenkt werden, hatte Wilson die Wahl, entweder Deutschlands Forderungen nachzugeben oder Amerikas Rechte auf See zu verteidigen. Der Abbruch der diplomatischen Beziehungen in der Hoffnung auf ein Nachgeben der Deutschen führte zu keinem Ergebnis.

Im Februar 1917 entschloß sich Wilson, die Handelsschiffe bewaffnen zu lassen; er war sich aber darüber klar, daß er nur mit Billigung des Kongresses zu diesen Maßnahmen greifen konnte. So entschied er, sich an den Kongreß zu wenden. ¹⁾ Einerseits bat er nun um Autorisierung durch den Kongreß:

I request that you will authorize me to supply our merchant ships with defensive arms, should that become necessary, and with the means of using them, and to employ any other instrumentalities or methods that may be necessary... 2)

Andererseits pochte er jedoch auf seine bereits in der Verfassung verankerte Befugnis:

No doubt I already possess that authority... by the plain implication of my constitutional duties and powers; but I prefer, in the present circumstances, not to act upon general implication. I wish to feel that the authority and power of the Congress are behind me in whatever it may become necessary for me to do. 3)

Wilson wurde vom Kongreß in dieser Angelegenheit nicht unterstützt. Da er sich wohl doch nicht so ganz der präsidentiellen Befugnis auf diesem Gebiet bewußt war - und auch in Privatkreisen Zweifel geäußert haben muß -

-
- 1) Vgl. dazu: David F. Houston, Eight Years with Wilson's Cabinet, New York: Doubleday, Page and Comp., 1926, 2 Bände, S. 234-235
 - 2) Congressional Record, 64th Cong., 2d sess., vol. 54, pt. 5, Senate, 26. Feb. 1917, S. 4273
 - 3) Ibidem.

beugte er sich schließlich weitgehend dem Kongreß. ¹⁾

Insgesamt wird Wilsons Haltung im I. Weltkrieg durch seine ausdrückliche Anerkennung der "war-making-power" des Kongresses geprägt. Als die Lage sich verschlimmerte, erklärte er am 2. April 1917 vor dem Kongreß:

I have called the Congress into extraordinary session because there are serious, very serious, choices of policy to be made, and made immediately, which it was neither right nor constitutionally permissible that I should assume the responsibility of making. ²⁾

Damit meinte er die bevorstehende Kriegserklärung.

Man kann abschließend feststellen, daß Wilson trotz der ansteigenden Machtfülle des Präsidentenamtes während des I. Weltkrieges sorgfältig darauf bedacht war, den Kongreß in allen anfallenden wichtigen Fragen zu konsultieren und sich durch dessen ausdrückliche Ermächtigung abzusichern. Im Vergleich zu dieser Einstellung war die Haltung Lincolns während des Bürgerkrieges in kritischen Fragen betreffs der Autorität - und sogar in solchen Fragen, wo die Befugnisse klar umrissen waren - ³⁾ eine ganz andere; er handelte gewöhnlich zuerst und bat später, wenn überhaupt, um Sanktionierung seiner Aktionen.

Erfahrungsgemäß bringen Krisenzeiten dem Präsidenten einen enormen Machtzuwachs, der praktisch der Machstellung eines Diktators entsprechen kann; dies muß aber nicht unbedingt heißen, daß damit die Prinzipien

-
- 1) Als ein Filibuster die Annahme eines entsprechenden Gesetzes verhinderte, wollte er die Angelegenheit nicht noch einmal vor den Kongreß bringen, und er begnügte sich damit, bewaffnete Posten auf den Schiffen zu stationieren
 - 2) Ray S. Baker and William E. Dodd, eds., The Public Papers of Woodrow Wilson; War and Peace: Presidential Messages, Addresses, and Public Papers (1917-1924), New York and London: Harper and Brothers Publishers, 1927, S. 6
 - 3) Berdahl, op.cit., S. 268. Eine kurze Erklärung zur Problematik des Bürgerkrieges siehe im Zusammenhang mit Präsident Lincoln

einer konstitutionellen Regierung außer Kraft gesetzt werden. Aber die Fähigkeit, sofort und energisch handeln zu können, ist von größter Relevanz, denn "no government can survive that excludes dictatorship where the life of the nation is at stake." ¹⁾

Als im Jahre 1916 die sog. Gore-McLemore Resolutionen, ein Versuch, die Vereinigten Staaten aus dem Krieg herauszuhalten, im Kongreß eingebracht wurden, wurden diese Entschlüsse von der Exekutive stark mißbilligt. Die Administration fühlte sich in ihrem Recht zur Leitung der auswärtigen Politik ohne wesentliche Einmischung seitens der Legislative beeinträchtigt. Als Wilson die Abstimmung über die Resolutionen schließlich zur persönlichen Prestigefrage machte, wurde die abgeänderte Fassung abgelehnt. ²⁾ Die gemeinsame Entschliebung, durch die der Kongreß schließlich den Kriegszustand förmlich anerkannte, wurde durch den Senat mit einem Stimmenverhältnis von 82 zu 6 und vom Repräsentantenhaus mit 373 zu 50 gebilligt. ³⁾

Keiner der ersten Präsidenten im 20. Jahrhundert hat irgendwelche neuen besonderen Befugnisse zum Einsatz von Streitkräften in fremden Ländern beansprucht. Bei den entsprechenden Aktionen ohne legislative Ermächtigung berief man sich auf Verträge oder das Recht, Leben und Eigentum amerikanischer Bürger zu schützen. Roosevelt, Taft und Wilson trafen auf keine besonderen

1) Vgl. dazu H.J. Ford, "The Growth of Dictatorship", in: Atlantic Monthly, CXXII, Mai 1918, S. 632 ff

2) Das Abstimmungsergebnis ergab im Senat 68:14, im Repräsentantenhaus 276:142. Vgl. dazu Charles C. Tansill, America goes to War, Gloucester/Mass.: P. Smith, reprinted 1963; NB: Tansill ist gegen Wilson eingestellt

3) Congressional Record, 65th Cong., 1st sess., vol. 55, pt. 1, Senate, 4. April 1917, S. 261, House S. 412-413

Schwierigkeiten im Kongreß beim Einsatz der Streitkräfte in fremden Ländern, blieben aber auch formal innerhalb der "Machtgrenzen", die die Präsidenten des 19. Jahrhunderts ausgeübt hatten. Noch gab es keinen Kampf zwischen Exekutive und Legislative, noch war der Kongreß willig, die Erklärungen des Präsidenten (treaties, life and property) anzunehmen.

Aber der Kongreß der späten Dreißiger Jahre war in immer stärkerem Maße dazu geneigt, nicht nur die Macht des Präsidenten auf dem Sicherheitsgebiet zu beengen, sondern auch das Recht des Staates auf Neutralität zu beschneiden, dessen Verletzung zu einem Kriegsfall werden kann. ¹⁾ Eine Serie von Neutralitätsakten seit etwa 1935 verkörperte die isolationistische Tendenz, daß Kriege in fremden Ländern nicht im Interesse der amerikanischen Nation lagen und daß man lieber internationale Beziehungen abbrechen wolle als die mit den Rechten der Neutralen verbundenen Handelsbeziehungen mit den Kriegführenden aufrechtzuerhalten.

Durch die Sorge vor einem neuen Weltkrieg - verdeutlicht durch die Neutralitätsgesetzgebung - entstand auch die Ludlow-Resolution, ein letzter Versuch des Kongresses ²⁾, die Vereinigten Staaten aus einem erneuten Konflikt herauszuhalten. In der Resolution wurde ein über das Recht des Kongresses zur Kriegserklärung hinausreichendes Referendum als Vorbedingung für Kriegserklärungen verlangt. Roosevelt lehnte die Resolution als unpraktisch in der Anwendung und unvereinbar mit der Verfassungsform ab und betonte besonders,

1) Zur Neutralität siehe etwa Gerhard von Glahn, *Law among Nations*, New York: The Macmillan Comp., 1965, S. 619 ff

2) Oder besser eines der beiden Häuser

daß eine solche Maßnahme nur dem Präsidenten in der Leitung der auswärtigen Beziehungen die nötige Bewegungsfreiheit nehmen würde. ¹⁾ Die Resolution wurde nur knapp mit 209 zu 188 überstimmt. ²⁾

Franklin D. Roosevelt (1935 - 1945) war vermutlich fest entschlossen, den Kampf gegen die Achsenmächte aufzunehmen. Sein Vorgehen war durch die Zielsetzung "Demokratisierung und Befriedung der Welt" motiviert. Er war bereit, dies auch gegen den Widerstand des Kongresses zu tun, ³⁾ war jedoch zu klug, um das inzwischen gesponnene Netz der Neutralität kurzfristig zu zerstören. Corwin hat das komplizierte Vorgehen des Präsidenten vor dem Kriegseintritt sehr gut zusammengefaßt. ⁴⁾

Die Neutralitätsgesetzgebung konfrontierte FDR mit großen Problemen. ⁵⁾ Diesmal war die Lage allerdings wesentlich anders als im I. Weltkrieg. Die Vereinigten Staaten versuchten nicht, die Neutralität aufrechtzuerhalten, da die Sympathien ganz klar auf Seiten der Alliierten lagen. Nach dem Zusammenbruch Frankreichs gab Roosevelt in einer Botschaft vom 14. Juni 1940 der Welt bekannt, daß seine Sympathie der französischen Seite gehöre. Zugleich betonte er jedoch, daß er sich

1) The Department of State, Press Releases, vol. 18, 15. Jan. 1938, S. 99 ff

2) Vgl. dazu Bailey, A Diplomatic History, op.cit., S. 746

3) Vgl. dazu: E.S. Corwin, Constitution and what it means today, op.cit. S. 85

4) Siehe E.S. Corwin, The President: Office and Powers, New York: New York University Press, 1948 (3rd ed.), S. 246 ff

5) In der Zeit vom September 1939 bis zum 7. Dezember 1941

militärisch nicht festlegen wolle, da dies nur der Kongreß tun könne. Aber schon ein paar Monate später kam es seitens der Exekutive - und damit gegen entsprechende Verbote - zum Zerstörer-Handel mit England. Und am 11. März 1941 wurde das Lend-Lease-Gesetz, durch das schließlich nach erbitterten Debatten der Kongreß den quasi-kriegführenden Status des Landes legalisierte, ¹⁾ verabschiedet.

Die Zeit zwischen 1939 und 1941 ist voller Beispiele exekutiv-legislativer Konflikte in Bezug auf die Legalität und Verfassungsmäßigkeit verschiedener Aktionen. In Bezug auf die Problematik dieser Untersuchung bietet der "destroyer-bases-deal" von 1940 interessante Aspekte. Wäre der Erwerb der Basen legal gewesen, so hätte der Präsident ohne Zweifel auch das Recht gehabt, Streitkräfte an diese Orte zu senden.

Das Problem war wohl weniger die Auswirkung des Leih- und Pachtgesetzes als die Frage der verfassungsmäßigen Macht des Präsidenten, militärische Kräfte in anderen Ländern einzusetzen. Die Isolationisten einerseits behaupteten, der Präsident habe keine Befugnis, Militär ohne Ermächtigung seitens des Kongresses zu verpflichten, während die Verfechter der präsidentiellen Macht behaupteten, "that the President's well-established authority to order the naval and land forces to commit acts of war...came to him directly from the Constitution and could not be altered by Congress." ²⁾

1) Siehe dazu: E.S. Corwin, Total War and the Constitution, New York: Alfred A. Knopf, 1947, S. 29

2) Basil Rauch, Roosevelt: From Munich to Pearl Harbor, New York: Creative Age Press, 1950, S. 307-308

Durch die lend-lease-Debatten wurden zwei weitgehend voneinander abweichende Interpretationen der präsidentiellen Befugnisse auf dem Gebiet des ius belli gegeben. Die eine beanspruchte, der Präsident habe nicht das Recht, Streitkräfte außerhalb der USA einzusetzen; die andere gab dem Präsidenten das absolute Recht, alle möglichen kriegerischen Aktionen zu unternehmen. FDR versuchte sich wohl mehr oder weniger in der Mitte der anfallenden Meinungen zu bewegen und damit bestimmte Kriegshandlungen zu begehen, die man wohl auch anders "benennen" konnte.²⁾

Nach der Verabschiedung des richtungsweisenden lend-lease-Gesetzes folgten schnell und hintereinander exekutive Kriegsmaßnahmen, die schließlich im November 1941 den Kongreß mehr oder weniger zwangen, alle einschränkenden Bestimmungen des Neutralitätsgesetzes von 1939 aufzuheben. Damit scheiterte die Hoffnung des Kongresses, die Exekutive am Zügel zu halten. Die Spannungen lösten sich schlagartig mit dem Überraschungsangriff Japans auf Pearl Harbor.

Am 8. Dezember hielt FDR vor dem Kongreß eine Ansprache und bestätigte, daß Feindseligkeiten herrschten und er als Oberkommandierender der Streitkräfte alle notwendigen Maßnahmen zum Schutze der Vereinigten Staaten getroffen habe. Er bat den Kongreß eine Erklärung abzugeben, die bestätigte, daß ein Kriegszustand zwischen den Vereinigten Staaten und Japan seit dem Angriff auf Pearl Harbor existierte.¹⁾ Obwohl

1) Vgl. dazu: Samuel I. Rosenman, (ed.), Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt, New York: Harper and Brothers Publishers, 13 Bände, (1938-1950), 1941, S. 526

2) Die Ausführungen über Roosevelts entsprechendes Verhalten im 2. Weltkrieg basieren im wesentlichen auf Robert W. Russell, op.cit.

der Kongreß noch am selben Tag diese Erklärung abgab, befand sich die USA noch nicht im Kriegszustand mit Deutschland oder Italien. FDR machte sich wahrscheinlich Gedanken, daß das amerikanische Volk das Achsen-Bündnis vergessen könnte und bat seine Landsleute "(to) remember always that Germany and Italy, regardless of any formal declaration of war, consider themselves at war with the United States at this moment just as much as they consider themselves at war with Britain or Russia." ¹⁾

Deutschland und Italien enthoben zwar die Vereinigten Staaten eines großen Problemes dadurch, daß sie in Anbetracht des Vertrages mit Japan den Vereinigten Staaten den Krieg erklärten. ²⁾ Jedoch wird behauptet, daß Roosevelt die Japaner, deren Vorgehen nicht nur mit den Satzungen des Völkerbundes kollidierte, sondern auch den amerikanischen Interessen in China im Wege stand, in eine Lage wie diejenige von Pearl Harbor hineintreiben wollte. ³⁾

1) Ibid., S. 530

2) Am 11. Dezember bat FDR, der Kongreß möge "recognize a state of war between the United States and Germany, and between the United States and Italy." (Ibid., 1941, S. 532), was der Kongreß auch noch am selben Tag tat. (U.S., Statutes at Large, vol. 55, pt. 1, S. 796- 797)

3) Siehe dazu Charles A. Beard, President Roosevelt and the Coming of the War of 1941, New Haven: Yale University Press, 1948 und Herbert Feis, The Road to Pearl Harbor. The Coming of the War between the United States and Japan, Princeton: Princeton University Press, 1971

Churchill, der die verfassungsmäßigen Schwierigkeiten Roosevelts kannte, hat in seinen Memoiren ein interessantes Geständnis des Präsidenten niedergeschrieben: "I may never declare war; I may make war. If I were to ask Congress to declare war, they might argue about it for three months." ¹⁾

3. PHASE III: 1941 - 1962

(von Franklin D. Roosevelt bis John F. Kennedy)

Als Hauptgrund von Störungen der verfassungsmäßigen Machtbalance ist die in der Folge des II. Weltkrieges eingetretene internationale Verwicklung der Vereinigten Staaten mit Übernahme weitgehender Verantwortung in einer instabilen Welt zu betrachten. Bis zum Jahre 1940 gab es noch keine Krisen, die eine dauerhafte Belastung der entsprechenden Institutionen mit sich brachten. Die seit dem II. Weltkrieg einsetzenden internationalen Entwicklungen und die daraus resultierende Konstellation führten jedoch zu einer total veränderten Sicherheitspolitik der Vereinigten Staaten. Einer direkten militärischen Konfrontation waren die Vereinigten Staaten nur in den ersten Jahren ihrer Existenz ausgesetzt gewesen; die anschließende Konsolidierung des Landes und die relative Schwäche der Anliegerstaaten machten die Vereinigten Staaten zu einer Art "Sicherheitsparadies". Die nun nach dem II. Weltkrieg einsetzende Revolution auf waffentechnologischem Gebiet (nukleare Waffen, Raketen) und die damit verbundene "Schrumpfung" der Welt mußte auch erst geistig von der amerikanischen Gesellschaft verarbeitet werden. Waren die Vereinigten Staaten bisher durch ihre geographische Lage mehr oder

1) Winston S. Churchill, The Grand Alliance (vol. III), Boston: Houghton Mifflin, Cambridge: The Riverside Press, 1949-50, S. 593

weniger sicher vor Angriffen gewesen, so ergab sich nun durch die waffentechnologische Entwicklung, daß die "harte Schale" ohne weiteres durchbrochen werden konnte.

Zum ersten Mal wurden die Amerikaner mit der Tatsache konfrontiert, daß im Schatten der "absoluten Waffen" ihr Land direkt gefährdet war. Nun stellte sich wiederum die alte Frage, inwieweit das Problem der Kriegsinitiative besser vom Kongreß oder von der Exekutive gelöst werden konnte. Wichtig war jetzt die Forderung nach Einsatz, Bereitschaft und Schnelligkeit der Abwehr.

Daneben erwuchs den Vereinigten Staaten in der Sowjetunion und ihrem seit dem Zweiten Weltkrieg weit ausgedehnten Einflußbereich erstmals in ihrer Geschichte ein Gegner, der nicht nur kräftemäßig, sondern auch ideologisch Überleben und moralische Struktur des Landes in Frage stellte und die USA zu einer weitgehenden und engen Zusammenarbeit mit den außerhalb der sowjetischen Macht liegenden Staaten unter Aufgabe aller isolationistischen Tendenzen und bei ständig steigender Beanspruchung des Regierungsapparates mit außenpolitischen Fragen veranlaßte.

Was von T. Roosevelt, Taft, Wilson und F.D. Roosevelt zur Herstellung einer starken Suprematie der Exekutive auf dem außen- und sicherheitspolitischen Sektor begonnen wurde, sollte nun in einem wesentlich verstärkten und beschleunigten Maße durch die Präsidenten Truman, Eisenhower, Kennedy und Johnson fortgesetzt werden. Die Entwicklung zu einer präsidentiellen Machtanhäufung, auf dem Gebiet des ius belli, die schon im frühen 20. Jahrhundert begonnen hatte, sollte abgeschlossen werden und damit die Absichten der Gründungsväter in den entsprechenden Punkten einfach unwirksam machen.

In dieser nach dem II. Weltkrieg einsetzenden Tendenz des "Kleinerwerdens der Welt im Schatten der Atomwaffen", fesselten sich die Vereinigten Staaten in einem Bündnissystem, das sich in geschlossener Einheit gegen einen immer offenkundigeren Gegner, die Sowjetunion, richtete. Das offene Regierungssystem, die Demokratie, mußte gegenüber einem totalitären Gegner ohne entsprechende Konzentration der eigenen Macht wesentlich im Nachteil sein. Diese Realität sollte dem Präsidenten, von außen und indirekt wirkend, weitere Befugnisse einräumen. Marcus Cunliffe bemerkt zu dieser Zeit:

One disquieting feature of the Cold War was that perpetual crisis inhibited discussion. Criticism of the administration was apt to be interpreted as evidence of disloyalty; it was condemned as bringing aid and comfort to the enemy. The psychology of actual war - that of being either for or against one side - was applied to a situation that continued year after year. 1)

Für die Vereinigten Staaten ging es nun um die Frage, ob der Präsident oder der Kongreß in der Kriegsinitiative-Frage bzw. der Abwehr eines feindlichen Angriffes die Suprematie besitzen sollte.

Die wohl wichtigste Änderung in der allgemeinen Haltung der Amerikaner in Bezug auf die präsidentielle Macht, Streitkräfte in fremden Ländern einzusetzen, sollte durch den Beitritt der Vereinigten Staaten in die Vereinten Nationen im Jahre 1945 erfolgen.

Dominierend in den Perzeptionen der Amerikaner waren im Zusammenhang mit der UNO-Frage folgende Tatsachen:

1) Marcus Cunliffe et al., The American Heritage History of the Presidency, American Heritage Publishing Co., Inc., 1968, S. 287

Der Fehler des Nichteintrittes in den Völkerbund und die entsprechenden Konsequenzen; Isolationistische Strömungen innerhalb des Kongresses hatten die Vereinigten Staaten bei Beginn des II. Weltkrieges davon abgehalten, sich voll und ganz für eine Friedenserhaltung bzw. für eine Abschreckung der Aggressoren einzusetzen. Dies hätte möglicherweise den II. Weltkrieg verhindert.

Die Aufnahme der Charta der Vereinten Nationen in das Rechtssystem der Vereinigten Staaten wurde durch die Ratifizierung der Charta durch den Senat am 25. Juli 1945 ¹⁾ und die Ergänzung gewisser nicht-automatischer Bestimmungen der Charta durch den UN Participation Act vom 20. Dezember 1945 ²⁾ vollzogen. Der wesentliche Punkt der Debatten vor Annahme der Charta und des Participation Act war der Kampf um den Artikel 43, der die Frage der Kriegsinitiative berührte.

So erhob sich 1944, noch vor Gründung der Vereinten Nationen und ähnlich wie zur Zeit des Völkerbundes, weniger die Frage nach den Bestimmungen der Charta selbst als die Frage, wer über einen Truppeneinsatz im Rahmen der UN entscheiden sollte. ³⁾ Der republikanische Senator Vandenberg billigte den Artikel 43 und verteidigte auch das langgeübte präsidentielle Recht auf selbständigen Einsatz von Streitkräften in gewissen Fällen. In "isolationistischer" Tradition wollte er jedoch die alleinige Macht des Präsidenten nur auf die westliche Hemisphäre beschränkt sehen,

-
- 1) Damit wurde die Charta gemäß Artikel VI, Absatz 2 der amerikanischen Verfassung "supreme law of the land" wie jeder durch den Senat gebilligte Vertrag
 - 2) Verabschiedet durch den Kongreß, Public Law 264, später verändert durch Public Law 341
 - 3) Vgl. Congressional Record, 66th Cong., 1st sess., vol. 58, pt. 8, Senate, Nov. 10, 1919, S. 8194

während bei größeren Konflikten der Kongreß seine Zustimmung geben sollte. ¹⁾

Senator Wheeler aus Montana, ein Isolationist, sträubte sich, dem Präsidenten legal das zuzugestehen, was dieser bereits schon durch Usurpation besitze. ²⁾ Cordell Hull argumentierte, daß es nur einen Weg gebe, nämlich dem Präsidenten allein die Entscheidung zu überlassen, wann Truppen innerhalb des Rahmens der Vereinten Nationen eingesetzt werden sollten. ³⁾ Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß Hull der Befürchtung Ausdruck gab, andere Mitglieder der Vereinten Nationen (vor allem Rußland!) könnten erwarten, daß die alleinige Entscheidung durch den Kongreß einen anstehenden Einsatz der Streitkräfte, und damit ein direktes Handeln des Präsidenten, verzögern würde. ⁴⁾ Für Senator Millikin, Republikaner aus Colorado, stand fest, daß man nun endlich mit dem Mittel einer Truppenquota, die der Kongreß in einem Sonderabkommen dem Sicherheitsrat zur Verfügung stellen sollte, eine Grenzlinie zwischen "Polizeiaktion" und Krieg ziehen könne. ⁵⁾

Die Administration entschied die Frage, ob die Entscheidung des Sicherheitsrates in einer bestimmten Situation auch die besondere legislative Billigung zum Einsatz von US-Truppen erfordere, folgendermaßen:

With the many precedents for presidential initiative in employing American forces abroad, it was felt that the Chief Executive would have no less freedom of action in the future, because

-
- 1) Siehe Cong. Rec., July 24, 1945, Senate, S. 7992 ff.
Vgl. auch Cordell Hull, The Memoirs of Cordell Hull, 2 vols., New York: The MacMillan Comp., 1948, S. 1695-96
- 2) Cong. Rec., Ibid., S. 7992 ff
- 3) Cordell Hull, op.cit., S. 1695-96
- 4) Ibid., S. 1697
- 5) Cong. Rec., July 25, 1945, S. 8033

of the existence of an international organization, than he already possessed. 1)

Quincy Wright argumentierte, daß der Präsident bei der Aufgabe, internationale Polizeiaktionen durchzuführen, nicht einfach jedes Mal gezwungen werden könne, eine legislative Billigung einzuholen. Damit würde das Vertrauen anderer Nationen in eine amerikanische Teilnahme gestört. Hinter Wright's Argumenten steht der Verdacht, daß der Kongreß weniger geneigt sei als der Präsident, entsprechende Aktionen zu genehmigen. Wright führt zwar einerseits an, "that the President as C-in-C of the Army and Navy has constitutional power to order the movement of armed forces to any place in the world and to order them into action in time of peace as well as war," 2) sagt jedoch andererseits, daß der Präsident "ought not to use force...under circumstances likely to precipitate a state of war without authorization of Congress." 3)

Es gab viele Unterstützer der präsidentiellen Macht, was wohl auch 1945 zum Erfolg der Maßnahmen im Kongreß beitrug; aber der wichtige zusätzliche Effekt war, daß erneut der exekutive Anspruch auf die verfassungsmäßige Macht des Einsatzes von Truppen in anderen Ländern - ohne legislative Billigung - gestärkt wurde.

Zwischen den beiden Schulen gab es die grundsätzliche Übereinstimmung, daß die UN-Charta eine Regelung über die Teilnahme der Vereinigten Staaten an einer

1) Ruth B. Russell, A History of the United Nations Charter, Washington DC: The Brookings Inst., 1958, S. 263-64

2) Quincy Wright, "Constitutional Procedure in the United States for Carrying out Obligations for Military Sanctions", in: The American Journal of International Law, vol. 38 (1944), S. 680

3) Ibid., S. 682-683

internationalen Streitkraft - mit Billigung des Präsidenten aber ohne besondere Aktion seitens des Kongresses - haben könne und haben solle. Fundamentale Meinungsverschiedenheiten gab es jedoch in der Frage, ob der Präsident diese Macht historisch gemäß Verfassung besitze oder diese Macht ihm nur durch den Kongreß als eine Folge des Beitritts zur UN gewährt werde. Diese Meinungsverschiedenheiten sollten auch später, selbst nach der Ratifizierung der UN-Charta und der Billigung des UN Participation Act nicht behoben werden. ¹⁾

Nachdem die Ratifizierung der Charta der Vereinten Nationen erfolgt war, folgte die Annahme des UN Participation Act durch den Kongreß. Senator Tom Connally, Texas, Vorsitzender des Senate Foreign Relation Committee, der zugunsten einer flexiblen Konzeption der präsidentiellen Macht stimmte, sagte hierzu:

...the President shall have the authority in certain emergencies to employ the troops up to the number specified in any special agreement entered into. In other words, he could not employ more troops than we have agreed to furnish in the nature of a police force or a greater number than we have agreed to supply to the Security Council through the President of the United States. ²⁾

Der Versuch des Senators, einen Zusatzartikel (amendment) einzuführen, wodurch jeder Einsatz unter Artikel 42 der Charta einer legislativen Genehmigung unterworfen werden sollte, wurde mit einem Stimmenverhältnis von 65 zu 9 abgelehnt. ³⁾

1) Siehe Robert W. Russell, op.cit., S. 379

2) Cong Rec, 79th Cong, 1st sess., vol. 91, pt. 6, Senate July 26, 1945, S. 10965

3) Cong Rec, 79th Cong, 1st sess., vol. 91, pt. 8, Sen., S. 11392, S. 11405

Abschließend sei festgestellt, daß der Beitritt der Vereinigten Staaten in die Vereinten Nationen die Frage der präsidentiellen Autorität innerhalb des Rahmens der Verfassung völlig ungelöst ließ, daß wohl aber im Kongreß die Unterstützung jener Ansicht wuchs, daß diese Macht des Präsidenten, Streitkräfte einzusetzen, in keiner Weise durch die Macht des Kongresses, Kriege zu erklären, eingeschränkt werde.²⁾

Während der Beratungen des NATO-Vertrages im Jahre 1949 wurde das ungelöste Problem der präsidentiellen Macht wieder offensichtlich und Gegenstand heftiger Diskussionen.

Die zentralen Bestimmungen des Vertrages in Artikel 5 verpflichten die Unterzeichneten, einen bewaffneten Angriff gegen irgendeines der Mitglieder als einen Angriff gegen alle zu betrachten.¹⁾

Das Senate Committee on Foreign Relations beriet sehr sorgfältig den NATO-Vertrag und beantwortete die durch Artikel 5 hervorgerufenen relevanten Fragen folgendermaßen:

Would the United States be obligated to react to an attack on Paris or Copenhagen in the same way it would react to an attack on New York City? In such an event does the treaty give the President the power to take any action without specific congressional authorization which he could not take in the absence of the treaty?

The answer to both of these questions is "No"
...Article 5 records what is a fact, namely, that an armed attack within the meaning of the treaty would in the present day world constitute an attack upon

-
- 1) "The parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all...". Siehe John H. Ferguson and Dean E. McHenry, *The American System of Government*, (5th ed.) New York 1959, S. 457, U.S. Statutes at Large, vol. 63, pt. 2, S. 2244
- 2) Vgl. dazu auch Robert W. Russell, op.cit., S. 384

the entire community comprising the parties to the treaty including the United States. Accordingly, the President and the Congress, each within their sphere of assigned constitutional responsibility, would be expected to take all action necessary and appropriate to protect the United States against the consequences and dangers of an armed attack committed against any party of the treaty. The committee does not believe it appropriate in this report to undertake to define the authority of the President to use the armed forces. Nothing in the treaty, however, including the provision that an attack against one shall be considered an attack against all, increases or decreases the constitutional powers of either the President or the Congress or changes the relationship between them. 1)

Der außenpolitische Ausschuß wiederholte diese Auffassung im Bericht an den Senat zusammen mit der Behauptung, daß der demokratische Entscheidungsprozeß in entsprechenden Krisensituationen schnell genug ablaufen würde, und überdies bei weitem die totalitären Maßnahmen an Effektivität übertreffen würde. 2)

Im Bericht des Committee wurde jedoch nicht darauf hingewiesen, daß die beiden einflußreichsten Senatoren des Committee, Vandenberg und Connally, den Artikel 5 überprüft hatten, als noch vorgeschlagen wurde, daß jeder Unterzeichnete so handeln sollte "...as it deems necessary" und in Übereinstimmung mit seinem "constitutional process"; dies vor allem, um die legislative Macht der Kriegserklärung zu schützen. 3)

1) "North Atlantic Treaty", Report of Committee on Foreign Relations, 81st Cong., 1st sess., US Senate Executive Report No. 8, June 6, 1949, S. 8

2) Ibid, S. 12

3) Siehe Arthur H. Vandenberg, Jr., ed., The Private Papers of Senator Vandenberg, Boston: Houghton Mifflin. Comp., 1952, S. 476; siehe Robert W. Russell, op.cit., S. 385-386

Für Secretary of State Dean Acheson bestand die Basis des Artikel 5 aus dem "inherent right of self-defense", dem anerkannten Recht jeder Parteides Vertrages zu handeln "as it deems necessary", was nicht immer unter Einschluß des Einsatzes von Truppen geschehen mußte:

This does not mean that the United States would automatically be at war if we or one of the other Parties to the Treaty were attacked. Under the Constitution, the Congress alone has the power to declare war. The United States would be obliged by the treaty to take promptly the action which it deemed necessary to restore and maintain the security of the North Atlantic areas. That decision as to what action was necessary would naturally be taken in accordance with our constitutional processes. 1)

Diese Interpretationen des Nordatlantikvertrages sind vollkommen in Übereinstimmung mit der Sprache des Artikel 5. Kaum ein Kommentar schließt aus dem Wortlaut der Klausel, daß ein *b e w a f f n e t e r* Angriff gegen ein NATO-Mitglied nur ein *A n g r i f f* gegen die übrigen sei, der sie von ihrer Beistandspflicht entbinden würde. Die amerikanische Verfassung gestattet dem Präsidenten nur "to repel sudden *a r m e d* attacks" gegen die USA, während seine Befugnis zur Abwehr andersartiger "attacks" umstritten ist. 2)

Präsident Harry S. Truman (1945 - 1953) sandte nach der Invasion von Südkorea im Juni 1950 und dem anschließenden Beistandersuchen des UNO-Sicherheitsrates US-Streitkräfte nach Korea, ohne die Billigung des Kongresses einzuholen. Weder erachtete es Truman als notwendig, den Kongreß wenigstens um eine Bestätigung seines Vor-

1) Dean Acheson, Secretary of State, in einem Bericht an Präsident Truman (7. April 1949) "A Decade of American Foreign Policy, Basic Documents 1941 - 49, 81st Cong., 1st sess., Doc. No. 123, prepared for Senate Foreign Relations Committee by Committee Staff and Dept of State - Wash DC US GPO, 1950, S. 1337

2) Vgl. Robert W. Russell, op.cit., S. 386-387

gehens zu bitten, noch schien er irgendwelche Zweifel an der Art seiner Aktion zu haben. ¹⁾ Zuletzt waren etwa 250.000 US-Truppen in diesen Konflikt verwickelt, und er sollte länger als 3 Jahre andauern.

Es überrascht keineswegs, daß Truman, dessen Berater ja für ungehinderte präsidentielle Autorität auf dem Sicherheitsgebiet plädierten, sich einfach nicht verpflichtet fühlte, den Kongreß zu konsultieren, als er sich entschloß, Truppen nach Korea zu senden. Jedoch ist es erstaunlich, daß er anscheinend noch nicht einmal in Erwägung zog, die Frage des Einsatzes von Truppen dem Kongreß zur Genehmigung vorzulegen. Er persönlich gab auch keine öffentliche Erklärung über seine Haltung in dieser Frage ab, verließ sich jedoch als Rechtfertigung seiner Aktion sowohl auf die Charta der Vereinten Nationen als auch auf seine Befugnisse als Oberkommandierender. In seinen Memoiren führt Truman an: "... (there was)... complete, almost unspoken acceptance on the part of everyone that whatever had to be done to meet this aggression had to be done." ²⁾

Zur exekutiven Rechtfertigung bezieht sich das State Department in einem Memorandum im wesentlichen auf die "control over the Armed Forces" des Präsidenten in seiner Eigenschaft als Oberkommandierender der Streitkräfte. ³⁾ Aber interessant ist hier, daß der Artikel des State Department etwas zu rechtfertigen sucht, was bisher noch

1) Vgl. Harry S. Truman, Memoirs, 2 Bände, New York: The New American Library, 1956, hier: Bd. 2, S. 391

2) Ibid., S. 380-81

3) Department of State Bulletin, "Authority of the President to repel the Attack in Korea", vol. 23, No. 578, 31. Juli 1950, S. 173

kein Präsident getan hatte, nämlich die "traditional power of the President to use the Armed Forces of the United States without consulting Congress." ¹⁾ Kaum eine Stimme erhob sich gegen diesen Machtanspruch, und man schien allgemein der Ansicht zu sein, daß dem Präsidenten das verfassungsmäßige Recht zustehe, seine Streitkräfte einzusetzen. Niemand schien sich die wesentliche Frage zu stellen, inwieweit der Präsident das Recht zu d e r a r t umfangreichen militärischen Aktionen (major combat) in Übersee habe; waren doch, wenn man es am Beispiel anderer Präsidenten mißt, die in entsprechenden Fällen die Ermächtigung des Kongresses nicht eingeholt hatten, bisher nur kleinere militärische Aktionen unternommen worden, die bei weitem nicht an den Umfang der Korea-Aktion heranreichten. ²⁾

Senator Douglas war in Unterstützung der präsidentiellen Position der Meinung, daß die "ultimate security" der Vereinigten Staaten bedroht war. ³⁾ Dies ist allerdings eine Auffassung, der sich der Kongreß anschließen konnte oder auch nicht, jedoch dürfte diese Entscheidung nicht durch den Präsidenten allein getroffen werden, es sei denn er hätte das verfassungsmäßige Recht, dies zu tun. Allerdings gab Senator Douglas zu, daß es zu ernststen Gefahren führen könnte, wenn man dem Präsidenten unumschränkte Macht auf diesem Gebiet überlassen würde, denn ein "reckless and militaristic President" könnte die Vereinigten Staaten zu einem "program of aggression"

1) Ibid., S. 173 ff

2) Vgl. ibid., S. 173-176

3) Siehe Cong. Record, 82nd Cong., 2nd sess., vol. 96, pt. 7, Senate, July 5, 1950, S. 9647-9649

verpflichten. Als Schutz gegen Übergriffe dieser Art scheint sich Senator Douglas mehr oder weniger nur auf das Verantwortungsgefühl des Präsidenten und die Macht des Kongresses "to impeach the President" zu verlassen. ¹⁾

Kritisch bezweifelte Senator Watkins die Autorität des Präsidenten, das Land in einen Krieg zu verwickeln, zwar mit Hilfe der UNO-Empfehlung, aber ohne vorherige Anhörung des Kongresses. Watkins führt an: "As I recall, we were told again and again...that nothing would take us into war... without action of the Congress." Wäre er Präsident, fährt er fort in seiner Begründung, "...I would have sent a message to the Congress of the United States setting forth the situation and asking for authority to go ahead and do whatever was necessary..." ²⁾

Allgemein aber scheint man doch der Auffassung gewesen zu sein, daß der NATO-Vertrag - genauso wie die Charta der Vereinten Nationen und andere Sicherheitsabkommen - die Zuständigkeit sowohl des Präsidenten als auch des Kongresses auf den hier wichtigen Gebieten nicht änderte. Aber die de facto immer mehr ansteigende Macht des Präsidenten auf dem Gebiet des ius belli wurde in steigendem Maße akzeptiert. Corwin schrieb zu dieser Entwicklung 1949 in einem Artikel:

And what...had happened to the power of the President to repel "sudden attacks"? It had developed into an indefinite power...to employ without congressional authorization the armed

1) Vgl. Cong. Rec., Ibid., S. 9647-9649; und R.W.Russell, op.cit., S. 393
2) Cong. Rec., 81st Cong., 2nd sess., vol. 96, pt. 7, Senate, June 27, 1950, S. 9233

forces in the protection of American rights and interests abroad whenever necessary. 1)

Auch Senator Taft führt an, daß der Präsident "...simply usurped authority in violation of the laws and the Constitution... (in carrying out, Anm. d. Verf.) the resolution of the United Nations in an undeclared war." 2)

Die Tatsache, daß Trumans Aktionen durch die UN autorisiert waren, besagt noch lange nicht, daß damit die Bestimmungen der amerikanischen Verfassung außer Kraft treten. Die Charta der Vereinten Nationen wurde durch den Senat ratifiziert und hat nur den "status of a treaty". 3) Obendrein hatte die Resolution des Sicherheitsrates vom 27. Juni 1950 einen rein empfehlenden Charakter, und folglich waren die Vereinigten Staaten nicht verpflichtet, militärisch in Aktion zu treten. 4) Putney stellt fest:

The appalling fact is that the President plunged the United States into the war without a shred of authority from the Constitution or the laws of treaties and without so much as a request for military help from the United Nations. At that time the Security Council had not yet decided that any kind of sanctions would be desirable or necessary. The order to General MacArthur was given even before the South Korean government had asked officially for American aid." 5)

1) Edward S. Corwin, "Who has the Power to Make War?", in: New York Times Magazine, 31. Juli 1949, S. 14

2) Siehe seinen Standpunkt in Congressional Record, 82nd Cong., 1st sess., vol. 97, pt. I, Senate, Jan. 5, 1951, S. 46-80

3) Vgl. Geofroy v. Riggs, 133 U.S. 258; Reid v. Covert, 354 U.S. I.

4) Weitere Kritiken bezogen sich auf eine Interpretation des Art. 6 der UN-Charta

5) Putney, op.cit., S. 89

Die "Great Debate" über die Frage, ob Truman berechtigt sei, Truppen nach Korea und Westeuropa zu senden, dauerte 1951 mehrere Monate an, erhitzte weiterhin die Gemüter in der Frage der präsidentiellen Befugnisse und resultierte schließlich in einer "Senate Resolution, calling for congressional authorization before the dispatch of further troops to fulfill NATO commitments." ¹⁾

Etwas vorsichtiger als sein Vorgänger drückte sich Präsident Eisenhower (1953 - 1961) in der Auslegung seiner präsidentiellen Befugnisse aus, legte sich aber in der Frage der legislativen Zustimmung beim Einsatz von Truppen in anderen Ländern nicht fest. Er ignorierte nicht, was er von Truman glaubte, die konstitutionelle Macht des Kongresses, einen Krieg zu erklären. Überdies war er der Meinung, Truman hätte vor der Verpflichtung der Bodentruppen nach Korea noch Zeit gehabt, den Kongreß um eine Resolution zu bitten. Da sich ein eventueller Einsatz militärischer Kräfte gegen Rotchina als notwendig zur Verteidigung der nationalchinesischen Inseln erweisen könnte, war Eisenhower davon überzeugt, daß eine positive Resolution des Kongresses ihn nicht nur von dem Vorwurf befreien würde, so wie Truman gehandelt zu haben, sondern auch die Kommunisten davor warnen würde, weitere Schritte zu unternehmen.

Eisenhower ließ sich daher 1955 durch eine Joint Resolution des Kongresses ermächtigen, Formosa durch den Ein-

1) Siehe dazu Leopold, S. 660-61, S. 716-17; mit anderen Worten, der Senat verlangte, der Präsident solle vor der Stationierung von Truppen im Ausland die entsprechenden Komitees beider Häuser konsultieren und bei jeder Anwendung des Art. 3 (NATO) die Ermächtigung des Kongresses einholen: Art. 3, NATO, lautet:

"In order more effectively to achieve the objectives of this Treaty, the Parties, seperately and jointly, by means of continuous and effective self-help and mutual aid, will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack"

- 63 Stat. 2242

satz amerikanischer Truppen zu schützen. Am 24. Januar 1955 sandte er eine Botschaft an den Kongreß und bat um "presidential authority to use American armed force to protect Formosa and the Pescadores and related positions, if necessary, in defense of the principal islands." ¹⁾ Er erklärte weiterhin:

Authority for some of the actions which might be required would be inherent in the authority of the Commander in Chief. Until Congress can act I would not hesitate, so far as my constitutional powers extend, to take whatever emergency action might be forced upon us in order to protect the rights and security of the United States.

However, a suitable congressional resolution would clearly and publicly establish the authority of the President as Commander in Chief to employ the Armed Forces of this Nation promptly and effectively for the purposes indicated if in his judgment it became necessary. ²⁾

Erstaunlich schnell stimmte der Kongreß auch im Atomzeitalter dieser entscheidenden Resolution zu. Die Haltung der meisten Senatoren zeigt, daß man nur allzu gerne bereit war, dem Präsidenten die Entscheidung zu überlassen. Was wäre aber wohl geschehen, wenn der Präsident sich die Entscheidung ohne eine entsprechende Resolution vorbehalten hätte?

Der Kongreß stimmte der Resolution zu, gebrauchte

1) Dwight D. Eisenhower, The White House Years: Mandate for Change, Garden City, New York: Doubleday and Company, Inc., 1963, S. 463

2) Congressional Record, 84th Cong., 1st sess., vol. 101, pt. I, Senate, Jan. 24, 1955, S. 601

aber das Wort "to authorize" ¹⁾ wie es auch Eisenhower in seiner Botschaft an den Kongreß getan hatte. Der auswärtige Senatsausschuß war überzeugt, daß der Gebrauch dieses Wortes "...strongly implied recognition by both that the authority to commit the armed forces lay with Congress, to grant or to withhold." ²⁾

Eisenhower selbst schien sich über das Ausmaß seiner Befugnisse nicht ganz klar zu sein, denn er bat schon in seiner Botschaft um "authority" und nicht einfach um "approval or support". Andererseits hatte er das Recht, die Truppen so einzusetzen "as he deems necessary".

Es erhebt sich natürlich hier die Frage, inwieweit eine derartige unpräzise Formulierung einen negativen Einfluß auf die Befugnisse des Kongresses ausübt. In Wirklichkeit konzentrierte sich auch die Opposition in dieser Frage auf die Behauptung, daß man mit dieser Resolution dem Präsidenten die Möglichkeit gab, einen Krieg ohne Kriegserklärung seitens des Kongresses zu führen.

Senator Morse zu diesem Punkt:

The joint resolution seeks to obtain a blanket authority or authorization from the Congress of the United States to approve in advance a course

-
- 1) Die Resolution besagt: "Resolved...That the President of the United States be and he hereby is authorized to employ the Armed Forces of the United States as he deems necessary..."; Siehe Formosa Resolution, Pub. L. No. 4, 69 Stat. 7 (1955)
 - 2) Zit. in U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, National Commitments, Report No. 91-129, 91st Cong., 1st sess., Wash DC US GPO, 1969, S. 20;
NB: Der Ausschuß betonte expressis verbis diesen Punkt unter Verweis darauf, daß er bei möglichen zukünftigen Kongreßaktionen in Bezug auf den Einsatz von Streitkräften betreffende Resolutionen von Relevanz sein könnte.

of action the President may sometime in the future deem it wise for him to follow... (but) ...under the Constitution of the United States, no President has the right to commit an act of war against a sovereign power. That power vests in the Congress of the United States, and nowhere else. 1)

Aber in den folgenden Resolutionen in Bezug auf den möglichen Gebrauch der Streitkräfte im Ausland wurde der Ausdruck der "authorization" nicht mehr verwendet; damit bewies man nicht nur eine Ambivalenz betreffs des Ausmaßes der präsidentiellen Befugnisse, sondern auch einen Mangel an Aufmerksamkeit gegenüber der zugrundeliegenden verfassungsmäßigen Frage. Obendrein war es ausgerechnet Senator Fulbright, und nicht der Präsident, was verständlich gewesen wäre, der auf einer zugunsten der Exekutive abgeschwächten Terminologie beharrte. Fulbright, der diesen Schritt später bereuen sollte,²⁾ dachte zu jener Zeit, daß jede Resolution, die die Befugnisse eines Präsidenten zum schnellen Handeln beschränkt - und damit seine Möglichkeit "to defend the vital interests of the United States" - auch die Effektivität des demokratischen Systems einschränken mußte. 3)

1) Cong. Rec., 84th Cong., Ist sess., vol. IOI, pt. I, Senate, Jan. 24, 1955, S. 766

2) Vgl. "Hearing on National Commitments", op.cit., S. 1-3, S. 87

3) Vgl. dazu: "The President's Proposal on the Middle East", Hearings before the Committees on Foreign Relations and Armed Services, U.S. Senate, 85th Cong., Ist sess., Jan. 14 to Feb. II, 1957, Wash DC US GPO, 1957, S. III ff

Fulbright:

I am not proposing any change in the constitutional powers of our President! I think he has the power to use his powers, all his powers, as the Commander in Chief, to defend the vital interests of his country. 1)

Auch Senator Mansfield war bestürzt und konnte nicht verstehen, warum der Präsident den Kongreß um die entsprechenden Befugnisse bat und nicht einfach in seiner Eigenschaft als Oberkommandierender der Streitkräfte handelte. 2)

Abschließend wurde das Wort "to authorize" bei einer gemeinsamen Sitzung des Senate Foreign Relations and Armed Services Committee anlässlich der Resolution über die Nahost-Krise (1957) gestrichen und damit dem Präsidenten mehr oder weniger das Initiativrecht überlassen. Der Einsatz von US-Truppen im Libanon 1958 wurde teilweise auf diesen Präzedenzfall gestützt.

Die Beratung über die "Middle East Resolution" deckte wieder einmal Schwächen betreffs der War Powers auf. Die Senatoren zögerten nicht nur, diesen Begriff präzise zu definieren, 3) sondern waren überdies noch der Meinung, daß der Präsident in seiner Eigenschaft als Oberkommandierender die Truppen zu solchen militärischen Aktionen verpflichten konnte, die er als "vital interests of the nation" ansah.

1) Ibid., S. 21, S. 310-312, S. 118

2) Ibid., S. 119

3) The Committees...expressed satisfaction of having avoided the necessity of defining the relative powers of Congress and the President - Siehe "Hearings on National Commitments," op.cit., S. 20 ff; Vgl. auch "To promote Peace and Stability in the Middle East", S. Rep. No. 70, 85th Cong., 1st sess., Wash DC GPO, 1957, S. 9

Die Senatoren zeigten sich in dieser Frage wesentlich williger als z.B. Außenminister Dulles, der, als Zeuge geladen, seinen Standpunkt in dieser Angelegenheit - ob der Präsident in Abwesenheit einer Resolution Truppen verpflichten konnte - nicht bekanntgab. ¹⁾

Zusammenfassend kann man feststellen, daß ein großer Teil der Senatoren für eine Ausweitung der präsidentiellen Befugnisse stimmte. Auch die endgültige Abfassung der Resolution war unpräzise in der Definition:

The President is authorized to undertake, in the general area of the Middle East, military assistance programs with any nation or group of nations of that area desiring such assistance. Furthermore, the United States regards as vital to the national interest and world peace the preservation of the independence and integrity of the nations of the Middle East. To this end, if the President determines the necessity thereof, the United States is prepared to use armed forces to assist any such nation or group of such nations requesting assistance against armed aggression from any country controlled by international communism: Provided, that such employment shall be consonant with the treaty obligations of the United States and with the Constitution of the United States. 2)

Was versteht man zum Beispiel unter "...shall be consonant with the Constitution of the United States."? Mit eben diesem Begriff und der Aussage "...as the President determines..." ³⁾ im selben Satz sollte es noch viel Ärger geben.

1) Vgl. "The President's Proposal on the Middle East", Hearing, op.cit., S. III-119

2) "Middle East Resolution", Pub. L. 85 - 7, 2, 71 Stat. 5 (1955)

3) "Vietnam Resolution", Pub. L. No. 88 - 408, I, 78 Stat. 384 (1964)

Als Präsident Eisenhower schließlich Truppen nach dem Libanon entsandte, tat er dies nicht mehr unter dem Deckmantel der Resolutionen, ¹⁾ sondern beanspruchte für seine Aktionen "his inherent constitutional power to protect American lives and property abroad and to protect a nation whose independence was vital to United States interests and world peace." ²⁾

Verschiedene Autoren argumentieren, daß die Intervention im Libanon gerechtfertigt gewesen sei; dies unter Bezugnahme auf die Ansicht, daß ja die legale Regierung des Libanon um Hilfe gebeten habe. Überdies kommt hinzu, daß die Vereinigten Staaten das allgemeine Recht haben, amerikanischen Leben und Eigentum zu schützen.

Der Invasionsversuch in der Bay of Pigs am 17. April 1961 "organized, trained, armed, transported, and directed by the Central Intelligence Agency" ³⁾ war ein völliger Fehlschlag. Besonders interessant in diesem Fall ist das Ausmaß der Möglichkeiten des Präsidenten, bewaffnete Kräfte in anderen Ländern einzusetzen, ohne sich auf die eigenen regulären Streitkräfte zu stützen. Das CIA ist in der Lage, militärische Kräfte gegen eine fremde Macht zu verpflichten. Die Schwierigkeiten, die durch die "intelligence community" hervorgerufen werden, kann man nur ahnen. Es gibt kein akzeptables Mittel - auch wenn es von der Verfassung gefordert wurde - um Einsätze

1) 1957 wurde er autorisiert "to block communist aggression in the Middle East"

2) Siehe: Statement by the President, in: Cong. Rec. vom 15. Juli 1958, S. 13903 - 4; Vgl. auch: Krock, "Law and Intervention", New York Times, 16. Juli 1958, S. 8 und S. 3

3) Theodore C. Sorensen, Kennedy, New York: Harper and Row, Publishers, 1965, S. 295 ff

dieser Art durch eine legislative Vollmacht abzusichern. Der Kongreß ist nicht in der Lage, in einem Scheinverfahren eine öffentliche Resolution abzugeben, ohne in ein Dilemma zwischen Staatssicherheit und Demokratie zu geraten. Die Schwierigkeit fängt damit an, daß wohl kein Präsident geheime Informationen an den Kongreß weitergeben und damit den Bruch der Geheimhaltung riskieren würde. In einem Fall, in dem das CIA die Befugnis bekommt, reguläre Streitkräfte bei irgendwelchen Unternehmen im Ausland einzusetzen, wird sicher der Kongreß vorher nicht benachrichtigt, sondern erneut um einen Blankoscheck in Form einer Resolution gebeten. Dies war 1962 der Fall, als Präsident Kennedy (1961 - 1963) einen Monat vor der Raketen-Krise in Kuba den Kongreß um eine "concurrent resolution expressing the sense of the Congress" ersuchte, um zu gewährleisten, daß er im Besitz aller notwendigen Vollmachten sei, Kuba notfalls mit Gewalt von der Einrichtung sowjetischer militärischer Anlagen oder anderer feindlicher Aktionen den USA gegenüber abzuhalten. ¹⁾ Obwohl dies nicht ganz klar ausgedrückt ist, schien Kennedy auch hier die "inherent power to take whatever military action was necessary for the protection of American security interests" in Anspruch zu nehmen. ²⁾ Wenn sich die Kennedy-Administration auch niemals verpflichtet hat, weitere legislative Unterstützung einzuholen, so hat doch Außenminister Rusk wiederholt verlauten lassen, daß jeder größere Einsatz gegen Kuba den Präsidenten "in close consultation with the leadership of the Congress" finden würde. ³⁾

1) Vgl. hierzu: "Hearing on Nat'l Commitments" (Aussage von Ruhl J. Bartlett), S. 19;
Vgl. Presidential Proclamation No. 3504, 27 Fed. Reg. 10, 401 (1962)

2) Präsident Kennedy in New York Times, Sept. 14, 1962, S. 12, anlässlich einer Pressekonferenz

3) "Situation in Cuba", Hearings before the Senate Foreign Relations and Armed Services Committees, U.S. Senate, 87th Cong., 2nd sess. Sept. 1962, Wash DC GPO, 1962, S. 32-33. S. 36

Die Joint Resolution wurde am 20. September im Senat mit einem Stimmenverhältnis von 86 zu 1 und am 26. September im Haus mit 384 zu 7 genehmigt. ¹⁾ Sie befugte den Präsidenten, wenn nötig Gewalt anzuwenden, um die Ausweitung des Kommunismus oder die Entwicklung eines von außen unterstützten die Sicherheit der Vereinigten Staaten beeinträchtigenden militärischen Stützpunkt zu verhindern. ²⁾ Kennedy akzeptierte diese Resolution, obwohl er und seine Berater der Meinung waren, daß er schon von der Verfassung her als Oberkommandierender der Streitkräfte die Macht habe, "to take such actions as might be needed to deal with Cuba". ³⁾

Senator Russell war einer der Opponenten der Resolution. "I do not believe", so Russell, "that the Armed Services Committee is going to make a constitutional assertion that the President of the United States has the right to declare war, and that is what this does." ⁴⁾ Sein Vorschlag war "to use the same language we did in the Formosa resolution that the President of the United States be and he hereby is authorized to employ the Armed Forces of the United States as he deems necessary and so forth." ⁵⁾

1) Cong. Record, 87th Cong., 2nd sess., vol. 108, pt. 15, S. 20058, S. 20910

2) "The United States is determined...to prevent by whatever means may be necessary, including the use of arms, the Marxist-Leninist regime in Cuba from extending, by force or the threat of force, its aggressive or subversive activities to any part of this hemisphere..." - Cuban Resolution, Pub. L. No. 87-733, 76 Stat. 697 (1962)

3) "Situation in Cuba", Hearing, op.cit., S. 3

4) Ibid., S. 72

5) Ibid., S. 36

Während der Aktionen im Libanon, Kuba und später in Vietnam scheint es unklar gewesen zu sein, inwieweit die entsprechenden Präsidenten ihre Aktionen auf eine legislative Ermächtigung oder die "inherent presidential power" stützten. Aller Wahrscheinlichkeit nach würden die drei hier infrage kommenden Präsidenten auch ohne entsprechende Resolutionen in der bekannten Art gehandelt haben,

Abgesehen von den wirklichen Vorgängen während der Kuba-Krise und unabhängig von der Frage, ob Kennedy richtig oder falsch gehandelt hat, muß doch darauf verwiesen werden, daß Kennedy am 22. Oktober 1962, nur etwa zwei Stunden vor seiner Fernsehansprache, ein Treffen mit den Kongreß-Führern hatte und sie über die bereits getroffenen Entscheidungen unterrichtete. Theodore C. Sorensen schreibt zu diesem Tag: "The only sour note of the day was the President's meeting with some twenty Congressional leaders...". ¹⁾

Die meisten Senatoren hatten offenbar nichts dagegen einzuwenden, in einer der gefährlichsten Krisen der Nachkriegszeit in ihrer verfassungsmäßig festgelegten Funktion des Beratens und Zustimmens übergangen zu werden, und gegen die Überschreitung der präsidentiellen Befugnisse durch Kennedy erhob sich kaum eine Stimme.

(The President)...was acting by Executive Order, Presidential proclamation and inherent powers, not under any resolution or act of the Congress. He had earlier rejected all suggestions of reconvening Congress or requesting a formal declaration of war, and he had summoned the leaders only when hard evidence and a fixed policy were ready. ²⁾

1) T.C. Sorensen, op. cit., S. 702

2) Ibid., S. 702

Korea, Libanon und Kuba stellen drei gefährliche Situationen des Einsatzes von Streitkräften seit dem II. Weltkrieg dar. Obwohl im Falle Kubas keine militärischen Kräfte eingesetzt wurden, hat doch die Drohung mit der Gewalt im Zeitalter der nuklearen Raketen und Bomben sehr viel Realität. Hat doch Präsident Kennedy die Sowjetunion klar und ausdrücklich gewarnt, daß der Abschluß irgendwelcher Raketen von Kuba aus gegen eine Nation in der westlichen Hemisphäre eine sofortige Vergeltung auf die UdSSR nach sich ziehen würde.¹⁾ Angesichts dieser Entscheidungen und der schwachen Gegenreaktion des Kongresses liegt die Annahme nicht fern, daß die Befugnis des Präsidenten zum Einsatz amerikanischer Streitkräfte im Ausland kaum begrenzt ist.

1) The Department of State Bulletin, vol. 67, No. 1220, 12. Nov. 1962, S. 717

C. FALLSTUDIE: DIE TONKING-GOLF RESOLUTION - ANALYSE DES
HINTERGRUNDES UND DER KONSEQUENZEN DER TONKING-GOLF
RESOLUTION

Ist im vorhergehenden Teil dieser Untersuchung die historische Problematik anhand ausgesuchter Präsidenten und entsprechender Präzedenzfälle chronologisch untersucht worden, so soll im nachfolgenden Teil der wohl bezeichnendste Fall, nämlich Entstehung und Auswirkung der "Southeast Asia Resolution", im Detail analysiert werden. Die Verabschiedung dieser Resolution verdeutlicht in besonderer Weise einen grundlegenden Wandel in den Verfassungsinterpretationen der Vereinigten Staaten, die absolute Folgsamkeit des Kongresses gegenüber der Exekutive und den Höhepunkt der exekutiven Machtausübung auf dem Gebiete der auswärtigen Gewalt unter besonderer Berücksichtigung des Einsatzes von Truppen in Übersee.

Die Entstehung der "Southeast Asia Resolution", der sogenannten "Tonking-Golf Resolution" ¹⁾ soll als Fallstudie dienen. Der Vorgang - Verhalten und Entscheidungen der Exekutive nach den beiden Tonking-Golf-Zwischenfällen und die Billigung der Resolution seitens der Exekutive - ist eine den Höhepunkt des legislativen Machtverfalles darstellende Episode in der Geschichte des Kongresses der Vereinigten Staaten.

1) "Joint Resolution to promote the Maintenance of international Peace and Security in Southeast Asia", Senate Joint Resolution 189, 88th Cong., 2nd sess., Public Law 88-408, am 10. August 1964 bewilligt

Wird sich im Verlaufe der Untersuchung der Verdacht einer Täuschung der Öffentlichkeit und des nicht-exekutiven Teils des amerikanischen Regierungssystems durch die Johnson Administration verdichten, so werden wir im legislativen Lager mangelnde Verantwortungsbereitschaft zur Ausübung ausdrücklich in der Verfassung verankerter Rechte und damit den absoluten Gehorsam gegenüber den Wünschen der Exekutive auf dem Gebiete des *ius belli* im Falle Indochina finden.

Obwohl die Zwischenfälle im Golf von Tonking zuerst ziemlich bedeutungslos erschienen, begann doch für die meisten Amerikaner der Krieg in Vietnam mit den Konsequenzen dieser Vorfälle vom 2. und 4. August 1964. Was die Problematik dieser Untersuchung betrifft, so kommt Alastair Buchan zu dem Schluß, daß der Krieg in Vietnam

...has been accompanied by... falsified predictions about the outcome which have severely undermined the credibility of any governmental pronouncements from Washington. It has exerted very severe strains on the American political system and has revealed flaws in the Washington policy- and decision-making process which give serious grounds for doubt whether the United States can function as the centre of an international system covering a wide range of countries. It has helped turn the President...into the most disliked of this country.. (and) destroy the confidence of its own people in their own vision of law and order and international justice." (1)

(1) Alastair Buchan, "Questions about Vietnam", in: *Encounter* Jan. 1968, vol. XXX, No. 1, S. 5

[The page contains faint, illegible handwriting.]

[The page contains faint, illegible markings, possibly bleed-through from the reverse side.]

[The page contains faint, illegible handwriting.]

Wichtig für diese Untersuchung ist nicht nur der Nachvollzug des exekutiven Entscheidungsprozesses, der legislativen Willensbildung und der Folgsamkeit des Kongresses in dieser Zeit gegenüber der Exekutive sowie der Wechselwirkung zwischen beiden Parteien, sondern auch die Ausleuchtung der Fakten, die den Entscheidungen und Vorgängen zugrundeliegen, nämlich die Zwischenfälle vom 2. und 4. August 1964 im Tonking Golf.

Im wesentlichen geht es um folgende Fragen:

- Wurde der 1. Angriff seitens der USA provoziert?
- Hat der 2. Angriff wirklich stattgefunden?
- Operieren die amerikanischen Schiffe in von den Nordvietnamesen beanspruchten "territorialen" Gewässern?
- Inwieweit bestand eine Verbindung zwischen der de Soto-Patrol und den 34-A-Unternehmen?
- Wie konnte der Kongress eine derartige Resolution billigen?
- Hat der amerikanische Kommunikations- und Entscheidungsprozeß versagt?
- Wurde die amerikanische Öffentlichkeit wissentlich getäuscht?

Man könnte hier noch viele Fragen stellen. Die Auswirkungen der Vorfälle im Tonking Golf sind bekannt; sie führten zur ersten Bombardierung Nordvietnams am 5. Aug. 1964, später zur gewaltigen Ausweitung des Krieges, und am 7. August 1964 zur Billigung der sog. "Tonkin Gulf Resolution", welche Präsident Johnson ermächtigte, "to take all necessary measures to repel any armed attack against the

forces of the United States and to prevent further aggression". ¹⁾ Die Billigung dieser Resolution durch die Legislative gab dem Präsidenten einen Blankoscheck ²⁾ in die Hände. Wie konnte es zu einer Aktion von einer derartigen Tragweite kommen?

Es ist nicht ohne weiteres möglich, den genauen Zeitpunkt festzustellen, zu dem die amerikanische militärische Auslandshilfe-Mission zu einem direkten militärischen Einsatz amerikanischer Streitkräfte auf vietnamesischen Boden führte; mit Sicherheit geschah dies jedoch im Sommer 1964. Einfacher ist es, jenen parlamentarischen Lauf der Ereignisse zu charakterisieren, der zur Annahme der 5. wesentlichen Resolution auf dem Gebiete des Einsatzes militärischer Kräfte in Übersee nach 1950 führte; ein schwieriges Unterfangen ist es jedoch, für die ursächlichen Vorgänge vor dem August 1964 eine Erklärung zu finden.

Bevor jedoch die Zwischenfälle im Tonking Golf untersucht werden sollen, zunächst ein kurzer Bericht des CINCPAC, Admiral Sharp, der die kurz vor den August-Ereignissen herrschende Situation in Vietnam rückblickend in pessimistischen Worten schildert:

"By August 1964 the Viet Cong, strongly supported by regular units of the North Vietnamese Army, held the military initiative in South Vietnam, controlled much of the rural area, had seriously reduced the effectiveness of the South Vietnamese government's

-
- 1) "Tonkin Gulf Resolution" oder auch "Southeast Asia Resolution" H.J. Res. 1145, S. J. Res. 189 - Public Law 88 - 408 vom 10. August 1964, 88th Congress
 - 2) Nach exekutiver Auffassung: ein "functional equivalent to a declaration of war"

pacification program, and appeared to be bulding up to a final push against the largely demoralized armed forces and unstable government.

The Viet Cong were accomplishing these successes despite our ever increasing economic aid, training programs by our military advisors, and our combat support personnel serving with the Armed Forces of the Republic of Vietnam." 1)

Stellt sich nicht schon hier angesichts einer, wenn auch nachträglich, als derartig labil bewerteten Situation die Frage, ob die Vereinigten Staaten nicht einfach etwas unternehmen mußten, um die Lage zu stabilisieren oder sogar zugunsten des Verbündeten bzw. der eigenen Interessen wesentlich zu stärken?

Für den Aufbau der Fallstudie ergibt sich aus methodischen Überlegungen eine Dreiteilung. Zunächst gilt es, die Zwischenfälle im Tonking Golf vom August 1964 anhand offizieller Darstellungen zu schildern und das entsprechende Verhalten und die Entscheidungen der Johnson-Administration aufzuzeigen. Im zweiten Teil dieser Fallstudie soll eine Analyse der Vorgänge im Kongress erfolgen, die zur Billigung der Resolution führten. Im dritten Teil soll schließlich versucht werden, anhand einer Auswertung und des Versuches einer objektiven Darstellung eine, wenn auch begrenzte Aussage über die wirklichen Vorgänge zu formulieren.

1) Admiral U.S.G. Sharp, USN, Commander-in-Chief Pacific, U.S. Pacific Command, and William C. Westmoreland, Commander U.S. Military Assistance Command Vietnam, "Air and Naval Campaigns against North Vietnam", in: Report on the War in Vietnam (As of 30 June 1968), U.S. GPO, Wash. DC, 1968, S. 11

I. DER PRÄSIDENT: WAS GESCHAH IM AUGUST 1964?

Bei der Darstellung der Entscheidungsvorgänge durch die Exekutive in Washington DC nach dem Zwischenfall im Tonking-Golf ist von dem ersten Angriff auszugehen, der am 2. August stattfand, und der zusammen mit dem Zwischenfall vom 4. August zu den weitreichenden Konsequenzen der Amerikanisierung des Vietnamkrieges führen sollte.

1. Der erste Angriff (offizielle Version)

Der erste Zwischenfall ereignete sich am 2. August 1964. Er betraf die USS "Maddox", einen Zerstörer, der sich auf einer Routinepatrouille in internationalen Gewässern des Tonking-Golfes befand.

Am späten Nachmittag des 2. August 1964, etwa 28 bis 30 Meilen von der nordvietnamesischen Küste entfernt und auf einem Kurs in Richtung offenes Meer, wurden auf den Radargeräten des Zerstörers "Maddox" drei als Patrouillenboote identifizierte Fahrzeuge entdeckt, die sich dem Schiff mit einer Geschwindigkeit von 45 bis 50 Knoten näherten. Trotz der Ausweichmanöver der "Maddox", zeigten die Boote durch eigene entsprechende Manöver ihre feindliche Absicht. Gegen 3:08 P.M. Ortszeit erfolgte der Angriff. Die von der Maddox abgefeuerten 3 Warnschüsse blieben ohne Wirkung, die PT-Boote kamen näher und schossen einen Torpedo ab. Daraufhin eröffnete die Maddox zur Selbstverteidigung mit ihren 5-inch-Kanonen das Feuer. Ein Boot wurde außer Gefecht gesetzt, konnte aber zwei Torpedos abschießen, die jedoch die Maddox um etwa 100 - 200 yards verfehlten. Ein zweites Boot verschwand in nördlicher Richtung. Das dritte Boot,

welches zumindest einmal getroffen worden war, passierte die Maddox achtern in einer Entfernung von etwa 1.700 yards unter Abgabe von Maschinengewehrfeuer aus einer 37-mm-Kanone. Eines der Projektil prallte in ein "ready service magazine". Als Luftunterstützung vom US-Flugzeugträger Ticonderoga eintraf und die PT-Boote mit "Zuni"-Raketen und 20-mm-Maschinengewehren angegriffen wurden, brach die Maddox die Verfolgung ab. Ab 3:29 PM kam es zu keinen weiteren Kontakten mit den feindlichen Booten, und die Maddox und Ticonderoga entfernten sich aus diesem Gebiet.

Dies war ein unprovoked Angriff auf ein Schiff der Vereinigten Staaten, das sich auf einer routinemäßigen Patrouillenfahrt auf Hoher See befand. Die "Maddox" und die Flugzeuge erlitten allerdings keine Verluste an Menschen oder Material. ¹⁾

1) Vgl. hierzu 1.): Darstellung des Zwischenfalles durch Robert S. McNamara, Secretary of Defense, in: "Southeast Asia Resolution", Joint Hearing, Committees on Foreign Relations and Armed Services, Senate, 88th Cong., 2nd sess., Aug. 6, 1964, S. 6-7; 2.): SHARP-Report, op.cit., S. 11; Vgl. dazu auch Lyndon B. Johnson, The Vantage Point, Perspectives of the Presidency 1963-1969, N.Y./Chicago/San Francisco: Holt, Rinehart and Winston, S. 112 ff

2. Verhalten und Entscheidungen der Johnson-Administration nach dem ersten Angriff im Tonking Golf

Erst am nächsten Morgen, den 3. August 1964, ließ Präsident Lyndon B. Johnson führende Regierungsmitglieder und seine wichtigsten Berater zu einer Konferenz zusammenrufen,¹⁾ um die Situation zu erörtern. Anscheinend hatte man ursprünglich die Absicht, den Zwischenfall im Golf von Tonking nicht an die große Glocke zu hängen. Vom Pentagon wurde das Ereignis im Golf zwar als "unwelcome, but not especially serious" beschrieben,²⁾ und man gab nur einen kurzen Bericht über den Vorgang. Ein Sprecher des State Department betonte, daß "no effort was made to sink the PT boats, because the fleet was not at war".³⁾ Außenminister Rusk selbst bemerkte: "The other side got a sting out of this...If they do it again, they'll get another sting".⁴⁾

Daraus geht hervor, daß die maßgeblichen amerikanischen Entscheidungsträger anfänglich den Vorfall nicht als schwerwiegend bewerteten und entsprechend auch keine einschneidenden militärischen Aktionen beabsichtigten. Der Präsident beschränkte sich auf die Anordnung verschärfter Schutzmaßnahmen für künftige Patrouillenfahrten, die Verteidigungsminister McNamara während der Senatshearings von 1964 erklärte:

1) Vgl. Johnson, *ibid.*, S. 113

2) New York Times vom 3. August 1964

3) New York Times vom 3. August 1964

4) Esquire, April 1968, Vol. LXIX, No. 4, S. 125

"He (der Präsident, Anm.d.Verf.) instructed the Navy, first, to continue the patrols in the Gulf of Tonkin; second, to double the force by adding an additional destroyer to the one already on patrol; third, to provide a combat air patrol over the destroyers; and fourth, to issue instructions to the combat aircraft and to the destroyers (a) to attack any force which attacked them in international waters, and (b) to attack with the objective of not only driving off the force but of destroying it" 1)

Das State Department kündigte an, daß man in Hanoi protestieren werde. 2) In der am 3. August an die Regierung von Nord-Vietnam übermittelten Protestnote warnte der Präsident Nord-Vietnam, "(that) United States ships have traditionally operated freely on the high seas in accordance with the rights guaranteed by international law.. They will... continue to do so and will take whatever measures are appropriate for their defense." 3)

Die Protestnote schloß mit den Worten:

"The United States Government expects that the authorities of the regime in North Vietnam will be under no misapprehension as to the grave consequences which would inevitably result from any further unprovoked offensive military action against United States forces." 4)

1) Siehe "Southeast Asia Resolution", Hearing vom 6.8.1964, op.cit., S. 8

2) Esquire, Vol., LXIX, No. 4, April 1968, S. 125

3) SHARP-Report, op.cit., S. 11

4) "Southeast Asia Resolution," Hearing vom 6.8.1964, op.cit., S. 8

Angeblich - so McNamara in den Hearings von 1964 - hoffte man, daß die nun seitens der Vereinigten Staaten unternommenen Maßnahmen weitere Zwischenfälle verhindern würden. ¹⁾

In einem kurzen Rückblick auf die historische Entwicklung der Problematik läßt sich übrigens feststellen, daß die von Präsident Johnson getroffenen Aktionen in etwa mit jenen der Präsidenten Adams und Jefferson anläßlich der Piraterie der "Barbary Powers" übereinstimmen. ²⁾

3. Der zweite Angriff (offizielle Version)

Der zweite und bei weitem weniger offensichtliche Zwischenfall ereignete sich nur etwa 48 Stunden später.

Die Zerstörer USS "Maddox" und USS "C. Turner Joy" kamen auf einer gemeinsamen Routine-Patrouillenfahrt am 3. August 1964 in das Gebiet des Tonking Golfes. Am Abend des 4. August liefen die zwei Schiffe auf östlichem Kurs mit einer Geschwindigkeit von etwa 20 Knoten. Kurz nach Eintritt der Dunkelheit beobachtete der "task group commander", der sich an Bord der "Maddox" befand, am "surface search radar" mindestens fünf unidentifizierte Kontakte in einer Entfernung von etwa 36 Meilen, die auf Parallelkurs liefen, und welche er als mögliche Torpedoboote ausmachte. Die "Maddox" und die "C. Turner Joy" wechselten den Kurs und erhöhten die Geschwindigkeit, um einen vermuteten Angriff zu vermeiden.

Um 7:40 PM berichtete die "Maddox", daß aufgrund der Bewegungen der unidentifizierten Boote ein baldiger Angriff bevorstehe. Etwa eine Stunde später machten die

1) Vgl. Ibid., S. 8

2) Vgl. dazu Public Papers of the Presidents of the United States, Lyndon B. Johnson, 1963-64, Vol. 2, S. 926-27, US-GPO, Wash. DC., 1965

beiden Schiffe erneut in ungefähr 14 Meilen östlicher Richtung Radarkontakte aus. Zu dieser Zeit befanden sich die US-Schiffe in etwa 60 Meilen Entfernung von der nordvietnamesischen Küste in internationalen Gewässern im Zentrum des Golfs von Tonking. Zum selben Zeitpunkt starteten bereits Flugzeuge von der "Ticonderoga", um gemäß den Anweisungen des Präsidenten Schutz gegen mögliche Angriffe unidentifizierter Flugzeuge und Schiffe zu geben. Beide Zerstörer - sowohl die "Maddox" als auch die "C.T. Joy" - eröffneten das Feuer, als durch entsprechende Manöver der sich nähernden Boote deren Angriffsabsicht offensichtlich wurde. Die amerikanischen Zerstörer wurden kurze Zeit später von Trägerflugzeugen der "Ticonderoga" und "Constellation" unterstützt, aber über Radar wurde festgestellt, daß sich die feindlichen Boote wieder entfernten.

Als die Sonare der "Maddox" später Torpedogeräusche feststellten, wurde diese Beobachtung sofort an die "C.T. Joy" weitergegeben und beide Schiffe machten entsprechende Ausweichmanöver, um erneuten Angriffen und den Torpedos zu entgehen. Eine Torpedolaufbahn wurde querab von der CTJ ausgemacht, ungefähr 300 feet Backbord und auf dem selben Kurs wie die "Maddox". Gegen 9:52 PM Ortszeit berichteten die US-Zerstörer, daß sie permanenten Torpedoangriffen ausgesetzt seien und sich verteidigen würden.

Die "C.T. Joy" nahm ein Ziel unter Feuer. Nachdem mehrere Treffer beobachtet wurden, verschwand das Objekt von allen Radarschirmen. Der kommandierende Offizier und anderes Personal der CTJ beobachteten eine dicke schwarze Rauchwolke im Zielgebiet.

Später - aber noch während des Angriffes - wurden zusätzliche Beobachtungen gemacht; man bemerkte ein Suchlicht, das sich unter Beschuß mit automatischen Waffen in einem Bogen auf die "C.T. Joy" zubewegte. Als das über den Schiffen kreisende US-Flugzeug sich dem Boot näherte, wurde das Suchlicht jedoch sofort gelöscht. Man beobachtete auch die Silhouette eines angreifenden Bootes, als dieses zwischen die von dem Flugzeug abgeworfenen Leuchtfallschirme ¹⁾ und den Zerstörer geriet. Zwei weitere amerikanische Flugzeuge, die sich in einer Höhe zwischen 700 und 1.500 feet während des Torpedoangriffes in der Nähe der beiden Zerstörer aufhielten, beobachteten sowohl Geschützfeuer auf der Oberfläche des Wassers als auch leichte Flakfeuerexplosionen in ihrer Höhe. Beide Piloten stellten bei einem Flug über den Zerstörern positiv die "snakey high speed wake" eines Torpedos eineinhalb Meilen vor dem Leitzerstörer (Maddox) fest.

Die Aktion endete gegen Mitternacht lokaler Zeit (1:30 AM), als die letzten Radarkontakte vom Schirm verschwanden. Die Angreifer wurden ohne amerikanische Verluste, ohne Treffer und ohne Beschädigungen der Zerstörer abgewiesen. Nach besten Schätzungen wurden zumindest zwei der feindlichen Boote versenkt, möglicherweise zwei andere beschädigt. ²⁾

1) Sogenannte "Weihnachtsbäume"

2) Vgl. "Southeast Asia Resolution", Hearing vom 6.8.1964, op.cit., S. 8-9; vgl. SHARP-Report, op.cit., S. 12. Beide Quellen sind offizielle Darstellungen; vgl. auch Lyndon B. Johnson, The Vantage Point, op.cit., S. 114 ff

4. Verhalten und Entscheidungen der Johnson-Administration nach dem zweiten Angriff

Schon etwa eine halbe Stunde nach Beendigung des zweiten Zwischenfalles schien sich Präsident Johnson grundsätzlich für einen Vergeltungsschlag entschieden zu haben. ¹⁾ Zur gleichen Zeit empfahl auch der CINCPAC, ²⁾ Admiral Sharp, die Genehmigung sofortiger Strafaktionen gegen Nordvietnam, worauf auch etwa zwei Stunden später die Nachricht des Vereinigten Generalstabes (Joint Chiefs of Staff) eintraf, einen Angriff bei Tagesanbruch vorzubereiten. ³⁾

Um 12:30 PM traf sich Johnson mit dem Nationalen Sicherheitsrat (National Security Council), darunter Verteidigungsminister McNamara, Außenminister Rusk, und Sicherheitsberater McGeorge Bundy. Die Entscheidung, Nordvietnam anzugreifen, wurde getroffen, und ein zweites Treffen des NSC fand um 6:00 PM statt. ⁴⁾ McNamara stellte in seiner Aussage anlässlich des Hearings vom 6. August 1964 fest:

1) Vgl. dazu Adam Roberts, "The fog of crisis: the 1964 Tonkin Gulf incidents" in: The World Today, May 1970, Vol. 26, No. 5, S. 212

2) Commander-in-Chief Pacific

3) Vgl. SHARP-Report, op.cit., S. 12

4) Siehe Johnson, The Vantage Point, op.cit., S. 114-116;
Vgl. auch David Wise, "Remember the Maddox!", in: Esquire, Vol. LXIX, No. 4, S. 127

"The deliberate and unprovoked nature of the attacks at locations that were indisputably in international waters compelled the President and his principal advisers to conclude that a prompt and firm military response was required. Accordingly, the President decided that air action, in reply to the unprovoked attacks, should be taken against gunboats and certain supporting facilities in North Vietnam which had been used in the hostile operations. On Tuesday evening, after consulting with Congressional leadership, he so informed the American people." 1)

So wurde innerhalb weniger Stunden nach dem zweiten Zwischenfall der Vergeltungsschlag beschlossen und damit Angriffsbefehl gegen die Versorgungsbasen und "certain other targets directly supporting the operations of the PT boats" gegeben. 2) Admiral Sharp, CINCPAC, berichtet:

"Sixty-four strike aircraft were launched from the aircraft carriers Ticonderoga and Constellation. They inflicted severe damage to the North Vietnamese gunboat and torpedo boat fleet, destroying eight and damaging 21 others. Smoke from the Vinh petroleum storage areas rose to 14,000 feet and those stores were estimated to be 90 percent destroyed." 3)

So wurde also der amerikanische Gegenschlag erfolgreich ausgeführt, und McNamara fährt in seinen Angaben über die Zwischenfälle fort:

-
- 1) "S.E. Asia Res.", Hearings vom 6.8.1964, op.cit., S. 9
 - 2) The New York Times vom 5. August 1964
 - 3) SHARP-Report, op.cit., S. 12-13

"In view of the unprovoked and deliberate attacks in international waters on our naval vessels and bearing in mind that the best way to deter escalation is to be prepared for it, the President and his principal advisers concluded that additional precautionary measures were required in Southeast Asia. Certain military deployments to the area are therefore now underway. These include:

- a. Transfer of an attack carrier group from the Pacific Coast to the Western Pacific;
- b. Movement of interceptor and fighter bomber aircraft into South Vietnam;
- c. Movement of fighter bomber aircraft into Thailand;
- d. Transfer of interceptor and fighter bomber squadrons from the United States to advanced bases in the Pacific;
- e. Movement of an antisubmarine force into the South China Sea;
- f. The alerting and readying for movement of selected Army and Marine forces.

In the meantime U.S. destroyers with protective air cover as needed, continue their patrol in the international waters of the Gulf of Tonkin.

The movements...(are) sufficient for the time being. Other reinforcing steps can be taken very rapidly if the situation requires. 1)

Präsident Johnson gab in der Nacht vom 4. zum 5. August, eine Stunde und 40 Minuten bevor die ersten US-Flugzeuge ihr Ziel in Nordvietnam erreichten, ²⁾ eine Erklärung an das amerikanische Volk über die Rundfunk-

1) Siehe "S.E. Asia Res.", Hearing vom 6.8.1964, op. cit., S. 9

2) Vgl. The World Today, op.cit., S. 212

und Fernsehstationen ab. ¹⁾ Sie endete mit dem Satz
"It's mission is peace". ²⁾

Dem Kongreß unterbreitete Johnson eine Resolution, die ihn ermächtigen sollte, "to take all necessary steps, including the use of armed force," um das, was er eine Aggression in Südostasien nannte, abwehren zu können. Innerhalb von drei Tagen, nach nur oberflächlichen Debatten und keinen formalen Hearings, bekam der Präsident seinen "Blankoscheck" ausgestellt. Der Kongress verabschiedete am 7. August ³⁾ die von Präsident Johnson beantragte Ermächtigungsresolution. Der legalen Kriegsführung stand nichts mehr im Wege.

1) Siehe den vollen Wortlaut, in: "Broadcast Address by President Johnson to the Nation", 4. August 1964, White House Press Release, 4. August 1964; text from Department of State Bulletin, 24. August 1964, S. 259; vgl. auch Johnson, The Vantage Point, op.cit., S. 117

2) Ibid, S. 259

3) Das Repräsentantenhaus mit 414 gegen 0 Stimmen und der Senat mit 88 gegen 2 Stimmen

II. DER KONGRESS: ANALYSE DER VORGÄNGE IM KONGRESS

Die exekutiv-legislative Einflußnahme auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß von der Meinungs- und Willensbildung bis zur Entscheidung über die "Southeast Asia Resolution" soll hier anhand der Vorgänge im Kongreß untersucht werden. Es ist der Fragestellung nachzugehen, inwieweit die Legislative Einfluß auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß ausgeübt und ihre Rechte auf dem Gebiet des ius belli hinsichtlich der Auswirkungen der Zwischenfälle im Golf von Tonking wahrgenommen hat. Diese Einflußnahme läßt sich durch Abstimmungsergebnisse und die entsprechenden Meinungsbekundungen der einzelnen Kongreßmitglieder bestimmen.

1. Der Phasenablauf

Im Zusammenhang mit dieser Sachfrage läßt sich der Phasenablauf von den Konsultationsgesprächen des Präsidenten mit führenden Mitgliedern des Kongresses bis zu den Beratungen der "Southeast Asia Resolution" und der Bewilligung im Kongreß ¹⁾ kurz wie folgt nachzeichnen:

4. August 1964:

Der Präsident bittet führende Mitglieder des Kongresses zu einem Konsultationsgespräch in das Weiße Haus.

5. August 1964:

Der Präsident übersendet dem Kongreß eine Botschaft, ²⁾ in der er die Grundzüge der erbetenen Vollmacht präsisiert.

1) H.J. Res. 1145, S. J. Res. 189 - Public Law 88-408, 88th Congress

2) H.Doc. 333

Im Haus ¹⁾ und im Senat ²⁾ werden gleichzeitig Resolutionsentwürfe eingebracht.

6. August 1964:

Der Resolutionsentwurf H.J. Res. 1145 wird in einer "executive session" vom House Foreign Affairs Committee ³⁾ und im Plenum des Hauses beraten.

Dasselbe geschieht in den Senate Foreign Relations and Armed Services Committees ⁴⁾ und dem Plenum des Senates.

7. August 1964:

Es folgen weitere Beratungen der H.J. Res. 1145 und eine Ergänzung derselben, damit sie der Fassung der S.J. Res. 189 entspricht. Das Haus billigt die Resolution mit einem Stimmenverhältnis von 414 zu 0.

Der Senat behandelt die S.J.Res. 189 und ersetzt sie durch die H.J.Res. 1145. Die Resolution wird mit 88 zu 2 gebilligt.

10. August 1964:

Die Resolution wird durch den Präsidenten genehmigt und damit zu Public Law 88-408.

1) H.J.Res. 1145

2) S.J.Res. 189

3) 29:0, with 2 voting "present", H. Report 1708

4) 31:1, S. Report 1329

2. Vorkonsultation führender Kongreßmitglieder und Sonderbotschaft an den Kongreß

Nach den Angriffen der nordvietnamesischen Torpedoschnellboote (PT-boats) ¹⁾ auf die amerikanischen Zerstörer im Golf von Tonking wurden 16 ²⁾ führende Kongreßmitglieder beider Parteien am 4. August 1964 vom Präsidenten zu einem Konsultationsgespräch in das Weiße Haus eingeladen. Das Gespräch begann gegen 6:45 PM ³⁾ und dauerte etwa 90 Minuten. ⁴⁾

Unter den versammelten Legislatoren von Repräsentantenhaus und Senat befanden sich neun Senatoren und sieben Repräsentanten:

- Sen. JW Fulbright (D-Arkansas), Chairman,
Foreign Relations Committee
- Sen. Everett Dirksen (R-Ill.) Republican
Minority Leader
- Sen. Leverett Saltonstall (R-Mass.) ranking Republican
on the Armed Services Committee

-
- 1) Ob sie tatsächlich stattgefunden haben, sei schon an dieser Stelle in Frage gestellt
 - 2) Siehe Johnson, The Vantage Point, op.cit., S. 116; Vgl. auch Windchy, op. cit., S. 11; Austin, op.cit., S. 39; John Galloway, The Gulf of Tonkin Resolution, Rutherford, Madison: Fairleigh Dickinson University Press, 1970, S. 68
 - 3) Siehe eine Darstellung des Gespräches in Johnson, ibid., S. 116-117; vgl. auch Austin, ibid., S. 39; Windchy, ibid., S. 10
 - 4) Vgl. Windchy, ibid., S. 10-11; Galloway, op.cit., S. 68

- Sen. Richard B. Russell (D-Georgia), Chairman,
Armed Services Committee
- Sen. Mike Mansfield (D-Mont), Democratic Majority
Leader
- Sen. Hubert H. Humphrey (D-Minn), Democratic Whip
- Sen. Bourke B. Hickenlooper (R-Iowa), ranking
Republican on the Foreign
Relations Committee
- Sen. Thomas R. Kuchel (R-Calif) Republican Whip
- Sen. George Aiken (R-Vt), member of the Foreign
Relations Committee
- John Mc Cormack (D-Mass), Speaker of the House
- Carl Albert (D-Okla), House Majority Leader
- Charles A. Halleck (R-Indiana), House Minority
Leader
- Thomas Morgan (D-Penn), Chairman, Foreign Affairs
Committee
- Frances Bolton (R-Ohio), ranking Republican on
the Foreign Affairs Committee
- Carl Vinson (D-Ga.), Chairman, House Armed
Services Committee
- Leslie Arends (R-Ill.), ranking Republican on
the Armed Services Committee

1)

Mit dieser Einladung schien Johnson den Wunsch "...nach einem Maximum an innenpolitischem Konsens in einer nationalen Schicksalsfrage..."²⁾ zu verknüpfen, war Johnson doch schon zu Anfang seiner Präsidentschaft

1) Siehe die Aufstellung in: Lyndon B. Johnson, The Vantage Point, op.cit., S. 116;
vgl. auch Austin, op.cit., S. 39 ff;
Galloway, ibid., S. 68-69

2) C.C. Schweitzer, Die USA und der Vietnam-Konflikt 1964-1967, Köln und Opladen: Westdeutscher Verlag, 1969, S. 16

entschlossen, "...to seek the fullest support of Congress for any major action...whether in foreign affairs or in the domestic field." 1) Er hatte Truman vorgeworfen, anlässlich des Truppeneinsatzes in Korea die Konsultation der Legislative übergangen zu haben:

"He could have had it (die Unterstützung des Kongresses, Anm. d. Verf.) easily, and it would have strengthened his hand. I had made up my mind not to repeat that error...Concerning Vietnam, I repeatedly told Secretaries Rusk and McNamara that I never wanted to receive any recommendation for action we might have to take unless it was accompanied by a proposal for assuring the backing of Congress." 2)

Um für die schlimmsten Entwicklungen auf dem Kriegsschauplatz in Vietnam vorbereitet zu sein, 3) wollte Johnson nun die Mitglieder des Kongresses "konsultieren" und um Billigung und Unterstützung seiner Maßnahmen bitten. Zu dieser Entscheidung führt er später an:

"It was better to have a firm congressional resolution, and not need it, than some day to need it and not have it. This was the thinking behind my decision to ask Congress for its backing." 4)

1) LBJ, The Vantage Point, op.cit., S. 115

2) Ibid, S. 115

3) Vgl. ibid., S. 116

4) Ibid., S. 116

Wenn das Gespräch im Weißen Haus von der Presse auch als "consultation" ¹⁾ geschildert wurde, so handelte es sich doch im wesentlichen um ein "90-minute briefing". ²⁾ Der Präsident lieferte den Parlamentariern Informationen post festum. ³⁾ Die Pläne über den Vergeltungsschlag, eine unmittelbar bevorstehende Bombardierung Nordvietnams, wurden mitgeteilt und der Wunsch nach legislativer Unterstützung in Form einer Resolution klar ausgesprochen. Senator Everett Dirksen (R-Ill.) stellte einige Tage später im Plenum fest:

"The whole case was laid on the table by the President, by the Director of the Central Intelligence Agency, by the Secretary of Defense, and by the Secretary of State." ⁴⁾

Laut Präsident Johnson jedoch wurden die Vor- und Nachteile der Resolution diskutiert und die gewünschte Form der zu billigenden Resolution "...that applied not just to Vietnam but to our interests in all of Southeast Asia..." durch Rusk dargelegt. ⁵⁾

Johnson bat um sofortige Annahme der Resolution, welche er dem Kongreß vorlegen werde "...making it clear that our government is united in its determination to take all necessary measures in support of freedom, and in defense of peace in Southeast Asia." ⁶⁾ Indem er einer-

1) Vgl. z.B. Windchy, op.cit., S. 10

2) Laut Aussage des ehemaligen Senators von Alaska, Ernest Gruening, in einem persönlichen Gespräch mit dem Verf.

3) Vgl. dazu Schweitzer, Vietnam, op.cit., S. 17

4) Cong. Rec. vom 7. August 1964, S. 18462

5) Johnson, The Vantage Point, op.cit., S. 116

6) Congressional Quarterly Almanac, Wash DC: Congressional Quarterly Service, 1964, S. 332

seits darauf hinwies, daß er die Entscheidung über einen Vergeltungsschlag in seiner Eigenschaft als Oberkommandierender der Streitkräfte getroffen habe, wies er andererseits jedoch darauf hin:

"(that he)...wanted to work in conjunction with Congress and would be sending up a joint resolution. Passed promptly by the two houses, the resolution would show the Communists that, although this was an American election year, the country was firmly behind the President in this test of its resolve; this demonstration of unity should help deter Hanoi and Peking from further acts of aggression that could widen the war." 1)

Die am Gespräch teilnehmenden Kongreßmitglieder beeilten sich, den Präsidenten der sofortigen Annahme der Resolution zu versichern. 2) Während der zwei Tage später folgenden Plenumsdebatten über die Resolution berichtete Senator George A. Smathers (D-Florida): "It was agreed by all present that the retaliation was appropriate." 3) Keiner der Anwesenden machte irgendwelche Einwände gegen den Vergeltungsschlag oder die Form der zu verabschiedenden Resolution. Senator Everett Dirksen (R-Ill) bestätigte während der Debatten im Senat, daß der Präsident jedermann vor Verlassen des Weißen Hauses gefragt habe, ob er die Resolution unterstützen würde; und alle hätten zugesagt. 4) Dies bestätigt auch Johnson:

"I went around the table asking each Senator and Representative for his frank opinion. Each expressed his wholehearted endorsement of our course of action and of the proposed resolution...I felt encouraged

1) Siehe Austin, op.cit., S. 41; vgl. auch Sen. Hickenlooper, Zit. in Johnson, The Vantage Point, op.cit., S. 116

2) Vgl. Public Papers, Johnson, op.cit., Bd. 2, S. 927-28; vgl. Johnson, Ibid, S. 116-117

3) Cong. Rec. vom 7. Aug. 1964, S. 18461

4) Cong. Rec. vom 7. Aug. 1964, S. 18462

by this show of solidarity and support. As Speaker McCormack said near the end of our discussion, we were presenting 'a united front to the world'." 1)

Am nächsten Tag, dem 5. August 1964, sandte Präsident LB Johnson dem Kongreß eine Sonderbotschaft,²⁾ in der er sehr präzise die Grundlinien der erbetenen Vollmacht aufzeichnete. Er wies darauf hin, daß er die Führer der beiden Parteien³⁾ konsultiert habe und bat offiziell um die Annahme einer Resolution

"...expressing the support of the Congress for all necessary action to protect our Armed Forces and to assist nations covered by the SEATO Treaty." 4)

-
- 1) Johnson, The Vantage Point, op.cit., S. 117
 - 2) Vgl. den vollen Wortlaut der Sonderbotschaft, in: Cong.Rec. Senate, 88th Cong., 2nd sess., vol. 110, No. 151, Aug. 5, 1964, S. 17547, "To promote the maintenance of international peace and security in Southeast Asia", Message from the President (H.Doc.No. 333)
 - 3) Dies vor allem im Zuge einer bereits in früheren Jahren entwickelten "bipartisan foreign policy"; dabei geht es im wesentlichen um eine Beteiligung der Oppositionspartei im Kongreß an den sog. intelligence-, recommendation- und prescription-Phasen des Entscheidungsprozesses und damit um eine Informierung und Konsultierung zumindest der Kongreß-Führer b e i d e r Parteien - Vgl. dazu Carl-Christoph Schweitzer, Die USA und der Vietnam-Konflikt 1964-1967, op.cit., S. 16-17; und ders. Theorie und Praxis einer gemeinsamen Außenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung, Das Parlament, 17.1.68, B 3/68, S. 6 ff
 - 4) Vgl. o.a. Sonderbotschaft, in: Cong.Rec., Senate, 88th Cong., 2nd. sess., vol. 110, No. 151, 5. Aug. 1964, S. 17547

Johnson forderte den Kongreß auf

"...to enact such a resolution promptly and thus to give convincing evidence to the aggressive Communist nations, and to the world as a whole, that our policy in Southeast Asia will be carried forward..." 1)

Er verglich die erbetene Resolution mit der Formosa-Resolution von 1955, der Nahost-Resolution von 1957 und der Kuba-Resolution von 1962 und wies darauf hin, daß zwar die Ereignisse im Golf von Tonking auf jeden Fall die Verabschiedung einer Resolution erforderlich machten, es jedoch eine zusätzliche Begründung dafür gebe

"...at a time when we are entering on 3 months of political campaigning. Hostile nations must understand that in such a period the United States will continue to protect its national interests, and that in these matters there is no division among us." 2)

3. Behandlung der Resolution im Kongreß (Hearing und Plenardebatten)

Der Resolutionsentwurf wurde am 5. August im Kongreß eingebracht, im Senat von den Demokraten J.W. Fulbright (Ark.) und R.B. Russell (Geo.) sowie den Republikanern Hickenlooper (Iowa) und Saltonstall (Mass) in Form der Senate-Joint-Resolution 189,³⁾ und er war identisch mit dem im Haus eingebrachten Entwurf HR 1145.⁴⁾ Er wurde in außergewöhnlich kurzer Zeit,

1) Ibidem

2) Ibidem

3) S.J.Res. 189 - "To promote the maintenance of international peace and security in SEA"

4) Cong. Rec., Senate, 88th Cong., 2nd sess., vol. 110, No. 151, 5. Aug. 1964, S. 17547

nämlich in eineinhalb Tagen am 6. und 7. August in den zuständigen Ausschüssen ¹⁾ und im Plenum der beiden Kammern beraten.

Am 6. August wurden sog. "executive session hearings" abgehalten, deren Inhalt erst nahezu zwei Jahre später, am 4. März 1966, stark zensiert mit der Feststellung veröffentlicht wurde, daß

"With the increasing involvement of American forces in Vietnam ...interest was focused on the background of Senate action on the southeast Asia resolution and...the Committee on Foreign Relations agreed to publication..." 2)

Als Zeugen waren geladen:

- Dean Rusk, Secretary of State
- Robert S. McNamara, Secretary of Defense
- Earle G. Wheeler, US-Army, Chairman of the Joint Chiefs of Staff

Die von diesen Zeugen gemachten Angaben decken sich im wesentlichen mit den bereits im vorhergehenden Teil dieser Untersuchung geschilderten Berichten der Exekutive. Die zuständigen Ausschüsse waren fast einstimmig für die Annahme der Resolution ³⁾; der einzige Dissident war der

-
- 1) Senate Committees on Foreign Relations and Armed Services, House Foreign Affairs Committee
 - 2) "Southeast Asia Resolution", Joint Hearing before the Committee on Foreign Relations and the Committee on Armed Services on a joint resolution to promote the maintenance of international peace and security in southeast Asia, 88th Cong., 2nd sess., August 8, 1964, US GPO, Wash DC, 1966, Titelseite
 - 3) H.J. Res. 1145, H. Report 1708, House Foreign Affairs Committee 29:0; Sen.Rep. 1329, Senate Foreign Relations and Armed Services Committees 31:1

Senator von Oregon, Wayne Morse, ¹⁾ der die gesamte Aktion einen "...aggressive course of action on the part of the United States" ²⁾ und die Resolution selbst eine "unconstitutional, pre-dated declaration of war" ³⁾ nannte.

Die bereits am 4. August 1964 auftauchenden Zweifel über eine möglicherweise nicht ganz einwandfreie Haltung der Vereinigten Staaten in Vietnam und während der Tonking-Golf-Zwischenfälle wurden zu dieser Zeit nicht weiter verfolgt. Die New York Times schrieb schon am 4. August in einem Artikel über Südostasien:

"It has been reported that the destroyers on patrol have sometimes collaborated with South Vietnamese hit-and-run raids on North Vietnamese port cities, though the destroyers themselves stay in international waters." ⁴⁾

In anderen Worten, man hatte den Verdacht, daß die amerikanischen Schiffe an Kriegshandlungen (acts of war) beteiligt und damit nicht ganz unschuldig an den nordvietnamesischen Angriffen waren.

3.a) Hearing vom 6. August 1964

Im nachfolgenden soll das Hearing vom 6. August 1964 kurz beschrieben und analysiert werden. Im Zusammenhang damit bedauerte J.W. Fulbright (D-Ark), den Morse des "steamrollering" der Resolution durch sowohl den auswärtigen Ausschuß des Senates als auch durch die

1) Ehemaliger Republikaner, später Demokrat

2) "SEA Res.", Hearing, op.cit., S. 13

3) Windchy, op.cit., S. 18

4) New York Times, 4. August 1964, S. 2

Plenumsdebatten beschuldigt, einige Jahre später:
"Imagine...we spent all of an hour and 40 minutes
on that resolution. A disaster; a tragic mistake." ¹⁾

Die beiden zuständigen Ausschüsse ²⁾ trafen sich
unter Vorsitz von Senator J.W. Fulbright am 6. August
morgens um 9:05, ³⁾ um die Senate Joint Resolution
189 zu erörtern. Anwesend waren 27 Senatoren ⁴⁾. Nach
Verlesung des Textes der Resolution wurden Eröffnungs-
erklärungen von Außenminister Rusk und Verteidigungs-
minister McNamara ⁵⁾ abgegeben. McNamaras mündliche
Ausführungen unterschieden sich wesentlich von der
den Senatoren in schriftlicher Form übergebenen Dar-
stellung der Zwischenfälle und Aktionen. Die im
Hearing gemachten Darstellungen und Erklärungen bestäti-
gen im wesentlichen die im vorhergehenden Teil dieser
Untersuchung geschilderten Berichte der Exekutive über
die Vorgänge vom 2./4. August im Golf von Tonking. Der
Vorsitzende der Joint Chiefs of Staff, General Wheeler,
gab keine eigene Stellungnahme ab, sondern begnügte sich
mit der Erklärung "...that the action that was taken was
considered by the Joint Chiefs of Staff and unanimously
recommended to the Secretary of Defense and later on to
the President..." ⁶⁾.

-
- 1) Zit. in John Galloway, "The Tonkin Affair", in:
The Commonweal, Vol. LXXXVII, 1967-68, No. 22,
8. März 1968, S. 684; vgl. dazu auch J.W. Fulbright,
The Arrogance of Power, op.cit., S. 51-52
- 2) US Senate Committee on Foreign Relations, and Committee
on Armed Services
- 3) Siehe "SEA Res.", op.cit., S. 1
- 4) Ibid., S. 1
- 5) Vgl. den ausführlichen Text in ibid., S. 2-9
- 6) Ibid., S. 10

Nach Abgabe der Erklärung durch General Wheeler folgte die Anhörung der geladenen Zeugen. Schon nach oberflächlicher, nicht immer bei der Sache bleibender Befragung stellte Sen. Hickenlooper (R-Iowa) fest:

"I think the United States had no other recourse. The decisions were sound. I certainly support the necessity of vigorous and immediate retaliation in this situation." 1)

Und sein Kollege Saltonstall (R-Mass) versicherte:

"...I believe the action of the President was essential to defend the prestige of our Armed Forces, and certainly the submission of this resolution is in accordance with our Constitution to have Congress support the President in these defensive actions and I intend to support this resolution wholeheartedly and with my best efforts." 2)

Es meldete sich der einzige Dissident, Senator Wayne Morse (D-Oreg), zu Wort, um wiederum seiner festen Meinung Gewicht zu verleihen:

"...I am unalterably opposed to this course of action which, in my judgment, is an aggressive course of action on the part of the United States...I shall vote against the resolution."

Rusk und McNamara versuchten vergebens den Senator von Oregon durch eigene Darstellungen von der Richtigkeit der getroffenen Entscheidungen des Weißen Hauses zu überzeugen. Nach weiterer meist unsachlicher Befragung bekundeten auch die Senatoren Long (D-Louis), dessen Ausspruch "the quicker you shoot back the

1) Ibid., S. 13; vgl. Hickenloopers Stellungnahme auch in: Johnson, The Vantage Point, op.cit., S. 116

2) "SEA Res.", ibid., S. 13; vgl. Saltonstalls Ansicht auch in Johnson, ibid., S. 116

better off you are" ¹⁾ die überwiegende Meinung der anderen Senatoren reflektierte, und Clifford P. Case (R-N.J.) vehement ihre Zustimmung. ²⁾

Erst Senator Frank J. Lausche (D-Ohio) bat um Beantwortung einer die Problematik betreffende wichtige Frage: "...the Maddox did nothing until it was actually fired upon?" General Wheeler erwiderte, daß der Zerstörer erst drei Warnschüsse abgefeuert habe, als die PT-Boote sich schon bis auf eine Distanz von 9.000 yards genähert hatten. Rusk fügte hinzu: "Despite the warning shots, the PT-Boats continued to close at a high speed." ³⁾ Lausche stellte abschließend in Frageform gekleidet fest: "Then our course would be to either maintain our honor and our security or drop tail and run for the ocean, I suppose?" General Wheeler: "That is correct." ⁴⁾

Das Frage- und Antwortspiel ging weiter, ohne daß man der Problematik sachlich auf den Grund ging und zu irgendwelchen konkreten Ergebnissen kam. Senatoren wie Frank Church (D-Idaho) und George A. Smathers (D-Florida) kündigten an, daß sie das Hearing verlassen müßten, da andere Verpflichtungen auf sie warten. ⁵⁾ Weitere Senatoren, so Robert C. Byrd (D-W.V.) ⁶⁾, Smathers und Stephen M. Young (D-Ohio) bezeugten ihre volle Unterstützung.

1) "SEA Res.;" *ibid.*, S. 18; Galloway, *op.cit.*, S. 77

2) Vgl. "SEA Res.," *ibid.*, S. 19

3) *Ibid.*, S. 21

4) *Ibid.*, S. 22

5) *Ibid.*, S. 28

6) *Ibid.*, S. 29

Um 10:45 ¹⁾ schließlich wurde die Sitzung geschlossen; sie hatte eine Stunde und vierzig Minuten gedauert. Das Foreign Relation Committee stimmte mit 14:1, das Armed Services Committee mit 12:0 der Resolution zu. ²⁾

3.b) Die Plenardebatten vom 6. und 7. August 1964 (Senat)

Nachdem die Resolution von den Ausschüssen nahezu einstimmig genehmigt worden war, wurde sie noch am selben Tag im Senat eingebracht, wo sie innerhalb von zwei Tagen neun Stunden lang diskutiert wurde. In einem Bericht der New York Times über die Debatte des ersten Tages war zu lesen:

"(There was)...no atmosphere of impending crisis. The chamber was not even one-third full most of the time. Members entered, expressed their support of the resolution briefly and then left." ³⁾

Dasselbe geschah im Repräsentantenhaus.

Der ganze Vorgang - von der Sonderbotschaft des Präsidenten an den Kongress bis zur Unterzeichnung des Gesetzes - spielte sich innerhalb kürzester Zeit ab. Die Botschaft des Präsidenten erreichte den Kongreß am 5. August, wurde schon am nächsten Tag in den Ausschüssen erörtert, am 7. August mit 88 zu 2 vom Senat und mit 414 zu 0 vom Repräsentantenhaus in Form einer Resolution verabschiedet und am 10. August durch den Präsidenten zum Gesetz gemacht. ⁴⁾ Später sollte

1) Ibid., S. 36

2) Ibid., S. 35/36

3) New York Times, 7. August 1964

4) Vgl. hierzu auch Johnson, The Vantage Point, op.cit., m S. 118

Fulbright die Hast, mit der vorgegangen wurde, be-
dauern und versprechen, derartige Maßnahmen zukünftig
nur noch nach sorgfältiger und genauer Überlegung zu
treffen. ¹⁾

Im nachfolgenden soll nun der Vorgang bis zur Annahme
der Resolution in beiden Häusern analysiert werden.
Der Ablauf der Plenardebatten vom 6. und 7. August
läßt sich am besten am Beispiel maßgeblicher Parla-
mentarier kennzeichnen.

Die wichtigste Persönlichkeit unter den Senatoren war
J.W. Fulbright, Vorsitzender des auswärtigen Senats-
ausschusses des Senates, einer der vier Senatoren,
die die Resolution im Senat einbrachten, ²⁾ der Mann,
der von Senator Wayne Morse (D-Oreg.) des sog.
"steamrolling" (gewaltsames Durchsetzen) der
Resolution sowohl im Senate Foreign Relations
Committee als auch in der Plenumsdebatte angeklagt
wurde und den man "President Johnson's No. 1 salesman
for the Gulf of Tonkin resolution" ³⁾ nannte. Noch
1970 erklärte Morse anlässlich eines Interviews: "It
was a shocking misuse of his (Fulbrights, Anm.d.Verf.)
chairmanship powers." Und Senator Ernest Gruening
(D-Alasca), der zweite Senator, der gegen die Tonking-
Resolution gestimmt und schon damals zusammen mit Morse
den allgemeinen Kurs der Exekutive abgelehnt hatte,

1) Vgl. dazu J.W. Fulbright, The Arrogance of Power,
New York: Vintage Book, Alfred A. Knopf,
Inc. & Random House, Inc., 1966, S. 54-55

2) Die Resolution wurde im Senat von den Demokraten
Fulbright (Ark.) und Russell (Geo.) sowie den
Republikanern Saltonstall (Mass) und Hicken-
looper (Iowa) eingebracht - Vgl. Cong.Rec.,
88th Cong., 2nd sess., Senate, Vol. 110, No. 151,
vom 5. Aug. 1964, S. 17547

3) Siehe Associated Press Dispatch vom 6. Juli 1967,
"Tonkin Gulf"

fügte hinzu, daß Fulbright "(was)...only carrying out the President's wishes...The position has always been that in foreign affairs you tend to carry out the wishes of the White House." ¹⁾

Als Vorsitzender des auswärtigen Ausschusses übernahm Fulbright die Funktion eines "floor manager" ²⁾ "...and did all I could...", so Fulbrights eigene Worte "...to bring about its prompt and overwhelming adoption." ³⁾

Für ihn schienen die Fakten der Zwischenfälle im Golf von Tonking festzustehen. Der Angriff auf die amerikanischen Zerstörer war "...without any doubt a calculated act of military aggression", die Antwort der Vereinigten Staaten ein "...act of self-defense wholly consistent with article 51 of the United Nations Charter and...the international law of reprisal" ⁴⁾ Er eröffnete die Plenumsdebatte mit einer die Resolution begleitenden Erklärung und klagte bei gleichzeitiger Verteidigung der amerikanischen Haltung die Regierung von Nordvietnam an, "... (to have) made an international career of aggression almost since its inception in 1954." Unter Bezugnahme auf die Vergeltungsmaßnahmen der Vereinigten Staaten beschreibt er es als einen Fehler,

1) Zit. von Carolyn Lewis, "Gruening and Morse-The only 'No' Votes", in: The Washington Post Potomac, 3. Mai 1970, S. 45

2) So seine eigenen Worte in Arrogance of Power, op.cit., S. 51

3) Ibid., S. 51

4) Cong.Rec., vom 6.8.1964, S. 17815

"...to assert that military action is never a necessary instrument of policy...The resolution...is designed to shatter what-ever illusions our adversaries may harbor about the determination of the United States to act promptly and vigorously against aggression. For this reason...I urge its prompt and overwhelming adoption by the Senate." 1)

Schon zu Beginn seiner Stellungnahme anlässlich der Debatten im Senat vom 6. August versuchte Fulbright unter Hinweis auf die Beratungen der beiden zuständigen Ausschüsse die Senatoren im Sinne des Präsidenten zu beeinflussen:

"I recommend the prompt and overwhelming endorsement of the resolution....which has been approved by the Committees

(and which)...endorses the wise and necessary action of President Johnson...to take appropriate measures in response of the unprovoked attacks on American naval vessels by North Vietnamese torpedo boats." 2)

Fulbright verwies noch einmal auf die kommunistischen Aktionen in Südostasien und die Einzelheiten der Tonking-Golf-Zwischenfälle, die Entscheidungen des Präsidenten während dieser Stunden und die besondere Verantwortlichkeit der Vereinigten Staaten gegenüber einer allgemeinen Ausweitung des Kommunismus. In seiner Berichtserstattung über den Verlauf der vorhergegangenen Beratungen in den beiden zuständigen Ausschüssen machte sich Fulbright deren Schlußfolgerung über das "outrageous international behavior" Nordvietnams zu eigen. 3)

1) Ibid., S. 17816

2) Ibid., S. 17815

3) Vgl. Schweitzer, Vietnam, op.cit., S. 20;
Vgl. Cong.Res. vom 6.8.1964, S. 17816

Er beschrieb die H.J.Res. 1145 als "...limited, but very sharp" und glaubte, daß diese Resolution das beste Mittel darstelle, um die Eskalation des Krieges zu verhüten. "If we did not take such action, it might spread further." ¹⁾ Diesen Standpunkt hat Fulbright später öffentlich bedauert. ²⁾

In seiner Eigenschaft als Vorsitzender des auswärtigen Senatsausschusses versuchte Fulbright die manchmal an den gegebenen Darstellungen zweifelnden Senatoren zu besänftigen. Innerhalb des gesamten Prozesses legt Fulbright sein ganzes Gewicht auf das Prestige des Präsidenten und dessen Bitte um "extraordinary powers." Einer der bezeichnendsten Dialoge während der zweitägigen Debatte ergab sich aus den Fragen der Senatoren Cooper, Nelson und Brewster, die vor allem das Ausmaß der zu gewährenden Resolution betrafen. Daniel B. Brewster (D-Maryld.) bat um Aufklärung darüber, ob "...there is anything in the resolution which would authorize or recommend or approve the landing of large American armies in Vietnam or China." ³⁾ Fulbright antwortete, daß diese Möglichkeit zwar nicht im Sinne der Resolution liege und man alles tun wolle, um einen Landkrieg in Asien zu vermeiden, verwies jedoch auf die Tatsache, "...that the language of the resolution would not prevent it. It would authorize whatever the Commander in Chief feels is necessary." ⁴⁾

1) Cong.Rec., vom 6.8.1964, S. 17820

2) Vgl. dazu Fulbright, Arrogance of Power, op.cit., S. 50 ff

3) Cong.Rec. vom 6.8.1964, S. 17819

4) Ibid., S. 17820; Hervorhebung durch den Verf.

Dieser Gedanke wurde von Senator John S. Cooper (R-Ky) aufgegriffen, der nun seinerseits, besonders unter Bezugnahme auf Section 2 der Resolution, versuchte, das Ausmaß der den Präsidenten zu überlassenden Befugnisse zu ermitteln. Cooper bezweifelte stark die Argumentation Fulbrights, daß die Resolution die beste Aktion zur Abschreckung der Eskalation eines Krieges darstelle:

"...are we now (by the resolution) giving the president advance authority to take whatever action he may deem necessary...Then, looking ahead, if the President decided that it was necessary to use such force as could lead into war, we will give that authority by this resolution." 1)

Fulbright gibt zwar zu, daß dies eine Möglichkeit der Interpretation sei, fügt jedoch hinzu: "If a situation later developed in which we thought that the approval should be withdrawn, it could be withdrawn by concurrent resolution." 2) Um Senator Cooper auf weitere skeptische Fragen hin zu beruhigen, fährt er fort:

"We all hope and believe that the President will not use this discretion arbitrarily...I have no doubt that the President will consult with Congress in case a major change in present policy becomes necessary." 3)

Senator Cooper kurze Zeit später: "I shall vote for (the resolution)...because it expresses the unity of one purpose to defend the country." 4)

1) Ibid., S. 17825

2) Ibid., S. 17825

3) Ibid., S. 17826

4) Ibid., S. 17833

Noch in den vorangegangenen Jahren hatte Fulbright die Gefahren anerkannt, die eine Resolution bei militärischen Verwicklungen in sich trägt.¹⁾ Aber als nun die Senatoren Brewster, Nelson und Cooper diese Gefahr erneut aufzeichnen, schienen ihm deren Besorgnisse fehl am Platze zu sein. Ebenso hielt er es offensichtlich für gerechtfertigt, daß sich amerikanische Schiffe in der Nähe südvietnamesischer Operationen aufhielten.

Schweitzer stellt zu der Debatte Fulbright/Cooper fest:

"Fulbright stimmte der - in kritischer Absicht vorgebrachten - Interpretation des Republikaners Cooper zu, daß der Kongreß den Präsidenten durch die Resolution vorab ermächtigte, insbesondere nach dem Artikel IV des SEATO-Vertrages zu handeln ...Damit stellte er sich in einen Gegensatz zu den Voten der führenden demokratischen Sprecher in der Ratifizierungsdebatte über den SEATO-Vertrag im Jahre 1955. Hier war immer wieder versichert worden, daß der Präsident der Vereinigten Staaten ohne eine weitere ausdrückliche Autorisation durch den Kongreß keinerlei militärische Maßnahmen in Erfüllung des SEATO-Vertrages treffen könne." 2)

Auch Senator Gaylord Nelson (D-Wis.), einer der wenigen wirklich interessierten Senatoren, der sich schon zum Eindringen in die 12-Meilen-Zone und einem eventuellen Einsatz größerer US-Truppenkontingente kritisch geäußert hatte,³⁾ machte sich über die Resolution als Blankoscheck für den Präsidenten Gedanken. Angesichts einer möglicherweise den Interessen des Kongresses zuwiderlaufenden Entwicklungstendenz und der anscheinend

1) Vgl.z.B. seine Haltung bei der Nahost-Resolution

2) Schweitzer, Vietnam, op.cit., S. 21; vgl. auch die Ratifizierungsdebatte über den SEATO-Vertrag, in Cong.Rec. vom 1.2.65

3) Cong.Rec. vom 6.8.64, S. 17822-24

unter den Senatoren herrschenden Unsicherheit über eine objektive Interpretation der Resolution schlug er eine bedeutsame Änderung mit folgendem Wortlauf vor:

"Our continuing policy is to limit our role to the provision of aid, training assistance, and military advice, and it is the sense of Congress that, except when provoked to a greater response, we should continue to attempt to avoid a direct military involvement in the southeast Asian conflict." 1)

Obwohl mehrere Senatoren ausführliche Interpretationen der Resolution vorschlugen, war doch der Antrag des Senators von Wisconsin der wichtigste Versuch, der Legislative die Mitwirkung an einer zukünftigen Vietnampolitik zu sichern; dies vor allem im Hinblick auf eine mögliche Verschlechterung der exekutiv-legislativen Beziehungen und einer möglichen Eskalation des Vietnam-Konfliktes. Senator Fulbright lehnte diesen Antrag jedoch mit der Begründung ab, daß das Repräsentantenhaus gerade dabei sei, die Resolution in der vom Präsidenten erbetenen Fassung zu billigen, daß jegliche Änderung des ursprünglichen Textes die Einberufung einer "House-Senate Conference" erfordern würde und er sich daher nicht in der Lage sehe, "(to) ...go to conference with it, and thus take responsibility for delaying matters." 2)

Gewisse Vorbehalte wurden auch von Senator Jacob K. Javits (R-N.Y.) vorgetragen, obwohl er der Domino-Theorie zuneigte. 3) Nachdem er bedauert hatte, daß die Vereinigten

1) Cong.Rec. vom 7.8.1964, S. 17873

2) Ibid., S. 17873

3) Vgl. Cong. Rec. vom 6.8.1964, S. 17820

Staaten vor den Vergeltungsmaßnahmen nicht einmal die SEATO-Verbündeten konsultiert und eine aktivere Einschaltung der Vereinten Nationen angestrebt hatten, ¹⁾ rief er Fulbright in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des auswärtigen Ausschusses an:

"...the role of the Foreign Relations Committee... begins rather than ends when we pass the joint resolution...I hope the Senator will give us some definite statement of his own feeling, so that... those of us who wish to vote yeah on the resolution may look to the foreign relations committee to keep its hands on the controls..." ²⁾

Auch Javits stimmte der Resolution zu, aber unter besonderer Berufung auf den Präsidenten und den auswärtigen Senatsausschuß "...which also bears a heavy responsibility as the trustee of all of us here." ³⁾

Obwohl die Senatoren Javits und McGovern im allgemeinen die Vietnampolitik der damaligen Regierung unterstützten, waren doch beide sehr kritisch gegenüber der Exekutive. George McGovern (D-S.D.), ein liberaler Demokrat, der über das zunehmende Engagement der Vereinigten Staaten in Südostasien besorgt war, erklärte, er würde die Resolution ablehnen, wenn es damit zu einem späteren Einsatz von US-Truppen in Indochina käme. Er bat Fulbright nach dessen Eröffnungsrede am 6. August um eine Erklärung über die von der "Washington Post" verbreitete Nachricht, ⁴⁾ amerikanische Schiffe hätten anlässlich der südvietnamesischen Bombardierung von Hon Me und Hon Ngu möglicherweise südvietnamesische Schiffe auf einem Teil des Weges zu ihren Angriffs-

1) Cong.Rec. vom 6.8.1964, S. 17820-21

2) Cong.Rec. vom 7.8.1964, S. 17872

3) Cong.Rec. vom 6.8.1964, S. 17835

4) Artikel von Murrey Marder, in: Washington Post vom 5.8.1964

zielen eskortiert. 1) Fulbright antwortete, daß gemäß

"...best information that I have from high officials in our Government in this field is to the effect that our boats did not convoy or support or backup any South Vietnamese naval vessel that were engaged in such attacks." 2)

McGovern erklärte, daß er diese Frage vor allem in Zusammenhang mit Pressebehauptungen über einen angeblichen Versuch des südvietnamesischen Staatschefs General Khanh gestellt habe, den Krieg aus innenpolitischen Gründen in den Norden zu tragen. Abschließend bemerkte er: "I did not want my remarks to be interpreted as prejudicing the case for aid..." 3)

Auch Senator Allen J. Ellenders (D-Louis) sehr wichtige Frage, ob die US-Streitkräfte irgendetwas im Tonking Golf unternommen haben könnten, "...which might have provoked these attacks", wurde von Fulbright negativ beantwortet mit der zusätzlichen Information, daß die Zerstörer "...were in accordance with our responsibility and our rights in this general area...They had every legitimate right to be there." 4)

Viele Senatoren sprachen während dieser zwei Tage dauernden Debatte; nur wenige nahmen eine wirklich kritische Haltung ein und meldeten Vorbehalte an. Unter jenen Senatoren, die sich gegen jegliche Entwicklung in einen Landkrieg in Asien 5) aussprachen,

1) Cong.Rec. vom 6.8.1964, S. 17818

2) Ibid., S. 17819

3) Ibid.

4) Ibid.

5) Und damit gegen den Einsatz von US-Bodenstreitkräften

waren - George McGovern (D-SD), Daniel B. Brewster (D-Md.), Jacob K. Javits (R-N.Y.), John S. Cooper (R-Ky), Frank Church (D-Idaho), Albert Gore (D-Ten), Frank Carlson (R-Kan) und George Aiken (R-Vt). Aber Fulbright beruhigte diese Senatoren mit der Erklärung, daß die zu treffenden augenblicklichen legislativen Maßnahmen keine Änderung der Politik nach sich ziehen würden. ¹⁾

Es war offensichtlich, daß die Resolution mit einer überwältigenden Mehrheit angenommen würde. Ein Senator nach dem anderen erhob sich, um seine Unterstützung für sie zu bekunden, fast alle mit den gleichen Argumenten. Wenige schienen sich ernsthaft die Frage zu stellen, warum die Zerstörer angegriffen worden waren und welche Ermächtigungen die Resolution in sich trug. Die Resolution mußte verabschiedet werden; mit ihr sollte die Einheit und Entschlossenheit des amerikanischen Volkes demonstriert werden. Man kann die allgemeine Haltung des Senats mit der Ansicht des Senators von Mississippi, John Stennis (D), Konservativer und Russells wahrscheinlicher Nachfolger ²⁾ als Vorsitzender des Armed Services Committee, wiedergeben:

"Our flag has been attacked...The joint resolution shows our unity as well as our determination...Our honor, our safety, and our security are at stake." ³⁾

1) Siehe Eric F. Goldman, The Tragedy of Lyndon Johnson, New York: Dell, 1968, S. 214-216

2) Stennis wurde der Nachfolger von Russell

3) Cong.Rec. vom 6.8.1964, S. 17831

Die Entscheidungen der Exekutive vom 4./5. August wurden von Mehrheitsführer Mike Mansfield (D-Ark.) ohne irgendwelche Einschränkungen gutgeheißen. Mansfield sagte als loyaler Mehrheitsführer am 6. August im Senat:

"The President...has acted with a cool head and a steady hand in a most critical situation... fully aware...to the peace of the world...He asks for and he will have, in this endeavor, the support of the Congress and the people of the United States." 1)

Everett Saltonstall (R-Mass), einer der Förderer der Resolution und führendes Mitglied des Armed Services Committee, erklärte:

"I...(sponsor) this resolution...(because) I believe it is of fundamental importance to our prestige in the world today and to the prestige of our armed services." 2)

Ein anderer "cosponsor" der Resolution, der Republikaner und dienstältestes Mitglied des auswärtigen Ausschusses, Bourke B. Hickenlooper (R-Iowa), ein "Vietnam-Falke", betonte:

"I have always felt that it was a little bit silly, if a fire started in one of the main buildings of a town or in someone's house, to call a meeting of the town council to determine whether the fire department should be called... In this case there is not the slightest question... that the President...has full authority...to protect American institutions and interests... without having to come to the Congress for that authority." 3)

Auf diese Argumentation des Senators von Iowa kam die schmeichelnde Antwort des vierten Befürworters der

1) Ibid., S. 17815

2) Ibid., S. 17827

3) Ibid., S. 17828-29

Resolution, des Vorsitzenden des Armed Services Committee Richard B. Russell (D-Georgia): "I thank the Senator from Iowa...He is a great patriot and Senator. No more loyal or dedicated patriot has ever served in the Senate." ¹⁾

Stuart Symington (D-Missouri), Mitglied der beiden zuständigen Ausschüsse, ehemaliger Air Force Secretary und Präsidentschaftsaspirant meinte: "If we allow these attacks to proceed without any response, the position, the prestige of the United States...would suffer a serious loss of respect." ²⁾

Hubert H. Humphrey (D-Minnesota), Senate Majority Whip, späterer Vizepräsident und Präsidentschaftskandidat, der die Aktionen der Exekutive vom 4./5. August ohne Einschränkungen unterstützte, sagte: "...we did what we had to do," ³⁾ und wenig später: "...and hope that the joint resolution will be overwhelmingly supported." ⁴⁾

Senator Frank Lausche (D-Ohio), emotioneller "Falke" und voll und ganz von der Redlichkeit der exekutiven Information überzeugt: "I repeat: There is not a single bit of testimony warranting the conclusion that we manipulated or designed the situation." ⁵⁾

Mit der Zitation weiterer Senatoren soll die Haltung des Senats noch verdeutlicht werden.

1) Ibid., S. 17829

2) Ibid., S. 17828

3) Ibid., S. 17837

4) Ibid., S. 17839

5) Ibid., S. 17820

Thomas J. Dodd (D-Conn):

"History teaches us that the failure to respond to one act of aggression inevitably ^{begets} further acts of aggression...I believe that President Johnson's prompt and decisive action is a blow for freedom and a blow for peace...(and) I hope that Congress will move immediately to record its support for the action taken by President Johnson." 1)

Senator Thruston B. Morton (R-Ky):

"I approve the action that has been taken, and I approve this resolution...I believe Congress should speak loud and clear and make it plain to any would-be aggressor that we intend to stand here." 2)

Thomas H. Kuchel (R-Cal):

"Ominous and ugly are the threat and thrust of communism in southeast Asia...Let friend and foe alike understand that we - America - shall keep the faith. Our country stands together in the face of danger. That is the clear meaning of this message." 3)

George A. Smathers (D-Florida):

"This resolution makes it clear that we stand behind the President in a firm resolve to give whatever is required." 4)

Senator Keating (D-N.Y.):

"This resolution confirms the support of Congress for a firm policy of resistance to Communist aggression in southeast Asia...(and) I should like to make perfectly clear that I stand 100 percent behind the President." 5)

1) Cong.Rec. vom 5.8.1964, S. 17566-67

2) Cong.Rec. vom 6.8.1964, S. 17820

3) Ibid., S. 17831

4) Cong.Rec. vom 7.8.1964, S. 17826

5) Ibid., S. 17870

Milward C. Simpson (R-Wyo):

"I support wholeheartedly the military action of this Government against the North Vietnamese naval bases." 1)

Claiborne Pell (D-R.I.):

"I support the pending resolution." 2)

Aber es gab auch, abgesehen von den bereits angeführten Senatoren, andere zögernde Stimmen, wie jene des Senators Holland, der sich absichern wollte:

"(The)...Congress reserves the right to terminate any advance expression or commitment in this field by the passage of a concurrent resolution upon which the President would not have to pass. Am I correct in that understanding?"

Fulbrights Antwort: "That is correct." 3)

Oder die Feststellung von George D. Aiken (R-Vt), eines Kriegsgegners: "I shall support the joint resolution even though I still regard the decision of President Johnson with misgivings." 4)

Auch Frank Church stimmte, trotz seiner bereits angeführten Zweifel, der Resolution zu:

"There is a time to question the route of the flag, and there is a time to rally around it, lest it be routed...This is the time...for all of us to unify." 5)

1) Cong.Rec. vom 6.8.1964, S. 17833

2) Ibidem

3) Ibid., S. 17822

4) Cong.Rec. vom 7.8.1964, S. 17871

5) Cong.Rec. vom 6.8.1964, S. 17837

Und um noch einmal die zögernde Haltung des Senators Gaylord Nelson zu zitieren:

"Am I to understand that we are saying to the Executive branch 'We agree now, in advance, that you may land as many divisions as deemed necessary, and engage in a direct military assault on North Vietnam, if it becomes the judgement of the Commander in Chief that this is the only way to prevent further aggression...(against South Vietnam)?" 1)

Frank Church, der oft seine Zweifel und Reservationen zu erkennen gab:

"I have had doubts about American policy in southeast Asia...(and they) have not been eradicated by the attacks made upon American destroyers in the Gulf of Tonkin...(but) under the circumstances, we must unite behind the President."

Senator Albert Gore (D-Tennessee) sagte, er hätte seine Zweifel, würde aber für die Resolution stimmen, da er seine Hoffnungen auf eine vorsichtige Haltung des Präsidenten stütze. Er unterstützte Frank Church:

"I associate myself with almost all the sentiment he has expressed....I join the Senator...in confidence that President Johnson will act with prudence, caution, and wisdom." 2)

Ruhl Bartlett, Professor der Fletcher School of Law and Diplomacy der Tufts University, der tiefe Zweifel an der Weisheit der Politik gegenüber Indochina hatte und diese oft im Senat und bei anderen Gelegenheiten bekundet hatte: "I wish we had never committed to the course of action upon which we embarked several years ago...(but) we can do but one thing as I see it - united behind the President." 3)

1) Austin, op.cit., S. 84

2) Cong.Rec. vom 6.8.1964, S. 17832

3) Ibid., S. 17839

Die einzigen Senatoren, die sich mit aller Konsequenz gegen die Verabschiedung der Resolution stellten, waren Wayne Morse (D-Oreg) und Ernest Gruening (D-Alasca). ¹⁾ Am 6. August prophezeite Morse: "The resolution will pass, and Senators who vote for it will live to regret it." ²⁾

Obwohl aus unterschiedlichen Beweggründen, waren beide Senatoren von Anfang an gegen ein Engagement der Vereinigten Staaten in Vietnam gewesen. Als überzeugter Anhänger mehrerer Friedensbewegungen hatte sich Gruening immer wieder dagegen ausgesprochen. ³⁾ Während der Debatten im August 1964 sagte er: "I do not consider this our war and...I feel that all Vietnam is not worth the life of a single American boy...we...should now make every effort to disengage ourselves." ⁴⁾ Es waren nicht nur moralische Beweggründe, die ihn gegen die Tonking-Resolution stimmen ließen, sondern auch die Überzeugung, daß die Resolution den Präsidenten zu viel Macht auf dem Gebiet der War Powers überlassen würde. "I could not see giving the President a blank check." ⁵⁾ "The Resolution," sagte Senator Gruening anlässlich der Plenardebatten vom 7. August und in Übereinstimmung mit einer ähnlichen Aussage des Senators Morse,

-
- 1) Siehe auch einen Bericht über Senator Ernest Gruening, in: The Washington Post vom 8. Feb. 1971, "Ernest Gruening: Evolution of War Critic"
 - 2) Cong.Rec. vom 6.8.1964, S. 17841
 - 3) Vgl. Cong. Rec. vom 10. März 1964
 - 4) Cong.Rec. vom 6.8.1964, S. 17829
 - 5) Aussage anlässlich eines Interviews mit dem Verf.

"...not only endorses all our Government has done to date in southeast Asia, but also gives the President a blank check, not merely to do whatever he likes in South Vietnam, but..."

und Gruening zitierte aus dem Text der Resolution

"...to take all necessary steps, including the use of armed forces, to assist any member or protocol state of the Southeast Asia Collective Defense Treaty 1) requesting assistance in defense of its freedom."

Dies sei, so warnte der Senator eindringlich,

"...in effect, a pre-dated declaration of war, if and when the Executive chooses, and war not merely in South Vietnam but in all southeast Asia. Is that what the Congress intends? That is what the Congress is doing...This resolution is a further authorization for escalation unlimited." 2)

In einem Dialog mit Morse kommt Gruening wiederum auf das Problem der Befugnisse auf dem Gebiete der Kriegsführung zu sprechen:

"It seems to me that the joint resolution presents an unlimited authorization for war anywhere in southeast Asia...and it seems to me a very dangerous, unwarranted, and unprecedented action... This resolution, in effect, is an authorization which would be the equivalent of a declaration of war by the Congress." 3)

Immer wieder betonte er, daß der Friede in Vietnam

"...will not be established by military means...

(but) is bound to be settled at the conference

table." 4) Er war davon überzeugt, daß die Vorgänge

1) SEATO, Anm. des Verf.; vgl. auch die Aussage des Senators Morse in Cong.Rec. vom 5.8.1964, S. 17548 ff

2) Cong.Rec. vom 7.8.1964, S. 17884-85"

3) Ibid., S. 17862

4) Cong.Rec. vom 6.8.1964, S. 17829

in Vietnam die nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten in keiner Weise beeinträchtigten und der Krieg nur von den Südvietnamesen selbst gewonnen werden könnte. ¹⁾

Nach sorgfältiger Überlegung kam Gruening bei seiner Ablehnung der Tonking-Resolution zu folgendem Schluß: "It is a difficult and painful decision for me to make, but in good conscience I cannot do other than to vote 'no' on the pending resolution." ²⁾

Es war Wayne Morse (D-Oreg), der sich an allen drei Tagen der Plenumsdebatte ³⁾ immer wieder als erster zu Wort meldete. Am 5. August hatte er sich kurz nach Verlesung der Botschaft des Präsidenten an den Kongreß sofort zu Wort gemeldet und seine Opposition gegen die Tonking-Golf-Resolution verkündet. Die Debatte vom 6. August begann mit einer erneuten Anklage des Senators von Oregon ⁴⁾ und mit der Bitte um Aufnahme des Textes von 288 Telegrammen ⁵⁾ in den Congressional Record. Die Zuschriften aus allen Schichten der amerikanischen Bevölkerung unterstützten voll und ganz den Senator in seiner Opposition gegen die Resolution. Morse erklärte übrigens, er habe nur zwei kritisierende Telegramme bekommen, "...but because those telegrams questioned my human paternity, I do not think they should be printed in the Record." ⁶⁾

1) Ibid., S. 17829

2) Ibid., S. 17830

3) Am 5., 6. und 7. August 1964

4) Morse klagt die Vereinigten Staaten der Provokation im Tonking Golf an

5) Cong.Rec. vom 6.8.1964, S. 17766 ff und
Cong.Rec. vom 7.8.1964, S. 17864 ff

6) Cong.Rec. vom 6.8.1964, S. 17766

Auch die Plenardebatte vom 7. August hatte mit einer 53 Minuten ¹⁾ andauernden Ansprache des Senators von Oregon begonnen.

Die Stellungnahmen des früheren Professors der Rechte zu der Tonking-Resolution hatten wesentlich mehr politisches Gewicht als die des Senators Gruening. In den 24 Jahren seiner Tätigkeit im Senat wechselte Morse von den Republikanern zu den Unabhängigen und später zu den Demokraten; er war der Rebell des Senates.

Kaum hatte der "legislative clerk" die Botschaft des Präsidenten am 5. August im Senat verlesen, als sich auch schon Morse zu Wort meldete: "Mr. President, I rise to speak in opposition to the joint resolution which has been introduced." ²⁾ Er beschwor die Senatoren, aus verfassungsrechtlichen und politischen Gründen die Resolution abzulehnen, wie er es schon 1955 anlässlich der Formosa-Resolution und 1957 anlässlich der Nahost-Resolution getan hatte:

"I consider the resolution...a predated declaration of war...Article I, section 8 of our Constitution does not permit the President to make war at his discretion...(and) I am satisfied that history will render a final verdict in opposition to the joint resolution introduced today." ³⁾

Als ehemaliger Rechtsprofessor wehrt er sich gegen Section 2 der Resolution, die u.a. erklärt, daß

"...the United States is, therefore, prepared, as the President determines, to take all necessary steps, including the use of armed force, to assist any member or protocol state of the SEATO requesting assistance in defense of its freedom." ⁴⁾

1) Galloway, op.cit., S. 87

2) Cong.Rec. vom 5.8.1964, S. 17547, S. 17548

3) Ibid., S. 17548

4) Vgl. Sec. 2 der Southeast Asia Resolution

Für Morse bedeutete dieser Teil der Resolution die Übertragung der legislativen Rechte auf dem Gebiet des ius belli auf den Präsidenten und damit implizite die exekutive Freiheit, diese Befugnis zu nutzen, wann immer die Exekutive es für angebracht hielt. Natürlich behaupte die Regierung, gegen einen Krieg in Südostasien eingestellt zu sein. Was werde aber geschehen, so die Argumentation des Senators, wenn der Präsident, versehen mit dieser Resolution, eines Tages seine Meinung ändern sollte? Wäre dann der Kongreß in der Lage, seinen Aktionen Einhalt zu gebieten? ¹⁾

Morse klagte jene Mitglieder des Kongresses an, die unter Bezugnahme auf das Argument "foreign policy is a matter for the executive branch of the Government. That branch has information no Congressman has access to" ihrem verantwortlichen Bereich in der Außenpolitik ausweichen wollten.

"Of course, such an alibi for evading congressional responsibility in the field of foreign policy may be based on lack of understanding, or a convenient forgetting of our system of checks and balances... (but) I am satisfied that once the American people come to understand the facts involved in the ill-fated military operations in Asia, they will hold to an accounting those members of Congress who abdicate their responsibilities in the field of foreign policy." ²⁾

Und unter Bezugnahme auf sein Vorbild, den "incomparable Arthur Vandenberg", ³⁾ ein ehemaliger Vorsitzender des auswärtigen Senatsausschusses fuhr er fort: "There is

1) Vgl. Cong.Rec. vom 5.8.1964, S. 17548 ff

2) Cong.Rec. vom 5.8.1964, S. 17551

3) Ibid. S. 17548

no hope for permanent peace in the world until all nations...are willing to establish a system of international justice." ¹⁾ Damit meinte er besonders die Verantwortlichkeit der Vereinigten Staaten in der Welt und die Vereinten Nationen als Schiedsrichter internationaler Dispute. Er fügte hinzu: "...but the movement of the United States in Asia is not in the direction of Vandenberg's principle...our actions in Asia today are the actions of warmaking." ²⁾

Morse ging auf die Probleme einer objektiven Darstellung der Vorgänge vom August im Tonking-Golf ein ³⁾ und äußerte den Verdacht, daß die Vereinigten Staaten den Angriff der nordvietnamesischen Boote provoziert hätten, ⁴⁾ denn, so Morse schon am 5. August im Senat,

"For ten years, the role of the United States in South Vietnam has been that of a provocateur...we have been making covert war in southeast Asia for some time...(and) it was inevitable and inexorable that sooner or later we would have to engage in overt acts of war in pursuance of that policy...In recent months, evidence has been mounting that both the Pentagon and the State Department were preparing to escalate the war into North Vietnam." ⁵⁾ .

1) Ibid., S. 17548

2) Cong. vom 5.8.1964, S. 17549

3) Ibid., S. 17549

4) Ibid., S. 17766, S. 17839 ff

5) Cong.Rec. vom 5.8.1964, S. 17549

Der Senator behauptete, der amerikanischen Regierung seien die südvietnamesischen Angriffe in der Nacht vom 30. zum 31. Juli auf die Insel Hon Me bekanntgewesen. Seiner Ansicht nach hätten die Vereinigten Staaten einen großen Fehler begangen

"...in having our ships as close as they were to the mainland of North Vietnam when that bombardment took place; for they assisted the North Vietnamese to draw the conclusion that there was a relationship between the American patrol boats and the boats bombing the island." 1)

Er argumentierte weiter:

"If the Senators want my opinion, a 'snowjob' is being done on us by the Pentagon and the State Department in regard to the bombardment. Not only had we full knowledge of it, but it was being done with our tacit approval." 2)

Darüber kam es zu einem erregten Wortgefecht mit Senator Frank J. Lausche (D-Ohio). Lausche nannte Morse einen Lügner und protestierte heftig gegen dessen Darstellungen:

"Our Government had no knowledge of any nature about the attacks which were made upon the two islands by the South Vietnamese. The Maddox was miles..."

Er wurde von Morse unterbrochen:

"Do not talk about the Maddox; talk about our American officialdom in Saigon, and our American officialdom in the Pentagon and the State Department. I state categorically that they knew the bombardment was going to take place before the ships ever moved up there."

1) Associated Press Dispatch, 16. Juli 1967, "Tonkin Gulf"; vgl. auch Cong.Rec. vom 5.8.1964, S. 17549

2) Cong.Rec. vom 6.8.1964, S. 17841

Die beiden Senatoren versuchten lebhaft, den eigenen Standpunkt zu festigen. Senator Lausche erklärte schließlich:

"There is no testimony to that effect whatsoever. That is an inference made by the Senator from Oregon as to the..."

Wiederum wurde er von Morse unterbrochen mit der Bemerkung:

"Get permission of the State Department or the Pentagon to publicly release the whole of the transcript without a single word deleted, and let the country know what they said." 1)

Aber der Versuch von Senator Morse, seine Kollegen zu einer kritischeren Haltung zu bewegen, schlug fehl. Der Senat schien in seiner Gesamtheit der Ansicht des Senators John Stennis (D-Mississippi) zuzustimmen:

"Our flag has been attacked, and our country has been challenged in international waters. Our honor, our safety, and our security are at stake." 2)

1) Cong.Rec. vom 6.8.1964, S. 17841

2) Ibid., S. 17831

III. DIE TÄUSCHUNG?: DIE TONKING-GOLF-RESOLUTION IN HISTORISCHER PERSPEKTIVE (VERSUCH EINER OBJEKTIVEN ANALYSE)

In diesem Teil der Untersuchung soll der Versuch unternommen werden, anhand des heute zur Verfügung stehenden Materials eine objektive Darstellung und damit eine zumindest begrenzte Aussage über wesentliche Punkte jener Vorgänge zu erreichen, die zur Annahme der Tonking-Golf-Resolution nach einem übereilten und später heftig kritisierten legislativen Verfahren führten. ¹⁾

Eines ist trotz abweichender Meinungen offensichtlich: (1) Die Tonking-Zwischenfälle wurden im August 1964 Kongreß und Öffentlichkeit in der bekannten Version ²⁾ dargestellt; bereits einige Jahre später (seit etwa 1967), nachdem vor allem der Forschungsstab des auswärtigen Senatsausschusses die Zwischenfälle selbst und die dazugehörigen Unterlagen, vor allem die Original-Funkunterlagen der Marine, noch einmal peinlich genau untersucht hatte, erschienen eben jene Vorgänge im Tonking Golf in einem gänzlich anderen Licht. Dasselbe gilt (2) für die geheimen Kriegsoperationen und Planungen zur Eskalation des Vietnam-Konfliktes durch die Exekutive in dem Zeitraum vor der Verabschiedung der Tonking-Golf-Resolution, die u.a. durch die Veröffentlichung von Teilen der sog. McNamara-Studie bekannt wurden.

¹⁾ Allerdings muß schon an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß nur die wirklich relevanten Punkte aus der allgemeinen Problematik herausgearbeitet werden können.

²⁾ Vgl. Teil C, I dieser Untersuchung

Diese beiden wesentlichen Punkte - geheime Kriegsführung und Tonking-Golf-Zwischenfälle - haben entscheidend zur Vertiefung der Vertrauenslücke (credibility gap) im Verhältnis zwischen Exekutive, Legislative und Öffentlichkeit beigetragen. Der Fall Tonking-Golf selbst wurde "birth place of the credibility gap" genannt ¹⁾. Für ein demokratisches Regierungssystem bedeutet dies eine ernsthafte Schwächung. Weil dies auch der Regierung bekanntgewesen sein muß und trotzdem in Kauf genommen wurde, müssen die Vorgänge im Rahmen der vorliegenden Untersuchung analysiert werden. Bilden doch gerade das Engagement der Vereinigten Staaten in Vietnam und die Konsequenzen der Tonking-Golf-Resolution den Hauptgrund sowohl für die legislative Entschlossenheit zu einer fundamentalen Überprüfung der Rolle der Vereinigten Staaten bzw. ihrer nationalen Interessen und Prioritäten im internationalen Rahmen, als auch der exekutiv-legislativen Befugnisse auf dem außenpolitischen Sektor unter der besonderen Berücksichtigung der War Powers.

Anhand einer Reihe von Quellen ist es möglich, eine angemessene Darstellung der Ereignisse vor Verabschiedung der TG-Resolution und der Zwischenfälle im Golf selbst zu geben.

Eine Hauptquelle bilden die beiden Hearings der zuständigen Kongreßausschüsse ²⁾ vom 6. August 1964 und 20. Februar 1968 über die Tonking-Golf-Zwischenfälle;

1) Vgl. Windchy, op.cit., S. xxii

2) Senate Committees on Foreign Relations and Armed Services

Verteidigungsminister Robert S. McNamara war als Hauptzeuge der Regierung eingeladen. Hinzu kommen drei sehr wichtige Ansprachen des Senators Wayne Morse vom 21., 28. und 29. Februar 1968. ¹⁾

Eine weitere Hauptquelle bilden die beiden Veröffentlichungen ²⁾ jener Auswahl, die die New York Times und Senator Gravel aus den 47 Bänden der sog. McNamara-Studie "The Defense Department History of United States Decisionmaking on Vietnam" selektiert und publiziert haben. Im wesentlichen handelt es sich um Zusammenfassungen und belegende Texte (Interpretationen) und die entsprechenden Dokumente. Obwohl bei der Selektion der zu veröffentlichenden Teile aus einer großen Materialsammlung der Versuch unternommen wurde, dies möglichst repräsentativ zu tun und dabei objektive Maßstäbe anzulegen, soll schon hier betont werden, daß wesentliche Quellen wie z.B. die Aufzeichnungen des Weißen Hauses, des Außenministeriums, des Nationalen Sicherheitsrates, des Geheimdienstes etc nach wie vor der Öffentlichkeit verschlossen sind. So bleiben wichtigste Informationen über ausschlaggebende Spitzenberatungen verborgen. ³⁾ Trotzdem zeigen diese Abdrucke der Pentagon-Geheimbe-

1) Vgl. Congressional Record (Senate) vom Feb. 1968

2) 1. "Pentagon Papers", New York Times Edition, op.cit.;
2. "Pentagon Papers" Sen. Gravel Ed., op.cit.;
Vgl. dazu auch die "Pentagon Papers" des US-Verteidigungsministeriums, op.cit. und Patricia A. Krause, Anatomy of an Undeclared War, Congressional Conference on the Pentagon Papers, op.cit.

3) Vgl. dazu "Beim Lesen der Pentagon Papers", Neue Züricher Zeitung vom 31. Juli 1971

richte, wie die Vereinigten Staaten immer tiefer in den Vietnam-Konflikt verwickelt wurden und US-Präsidenten sowohl den Kongreß, die im engeren Sinne am außenpolitischen Entscheidungsprozeß Mitbeteiligten, wie auch die Öffentlichkeit über die wahren Hintergründe und das Ausmaß des Vietnam-Engagements täuschten. Das Kapitel befaßt sich mit den internen Diskussionen der Exekutive um Planung und Ausführung der geheimen Aktionen bis zu den kriegerischen Auseinandersetzungen im Tonking-Golf.

Zusätzliche Quellen und Hilfsquellen bilden die im Congressional Record veröffentlichten Debatten anläßlich der Plenardebatten über die Tonking-Golf-Resolution im Kongreß sowie die von den beiden zuständigen Ausschüssen ¹⁾ herausgegebenen Publikationen.

Weitere ausgezeichnete Informationen finden sich in den bemerkenswerten Nachforschungen solcher Autoren wie Eugene Windchy ²⁾ und Anthony Austin, ³⁾ die schon vor Veröffentlichung der Pentagon Papers erschienen sind und durch diese auch keinesfalls irrelevant wurden, sowie Monographien und sonstige Sachdarstellungen.

1) Senate Committees on Foreign Relations and Armed Services, House Foreign Affairs Committee

2) Tonkin Gulf, op.cit.

3) The President's War, op.cit.

1. Planungen zur Eskalation und geheime Kriegsführung
vor den Tonking-Golf-Zwischenfällen

Heute ist bekannt, daß die Vereinigten Staaten schon viele Monate vor den Tonking-Golf-Zwischenfällen, die die öffentliche Rechtfertigung einer angestrebten Expansion ermöglichten, bestimmte Schritte zur Eskalation des Vietnam-Konfliktes unternommen hatten. Vor allem durch die Enthüllungen der Pentagon Papers erfuhr die Öffentlichkeit, daß die Vereinigten Staaten schon seit Anfang 1964 heimliche militärische Aktionen gegen Nordvietnam durchgeführt hatten. Deren Zielsetzung war die ausdrückliche Unterstützung exekutiver Maßnahmen in Indochina durch eine vom Kongreß zu verabschiedende Resolution. Der Wortlaut dieser Resolution war schon seit langem von der Exekutive selbst vorbereitet worden ¹⁾ und entsprach laut exekutiver Auffassung dem Wert einer Kriegserklärung ("functional equivalent of a declaration of war") und damit der Aushändigung eines Blankoscheckes an den Präsidenten in seiner Eigenschaft als Chief-Executive und Oberkommandierender. Die Zwischenfälle im Tonking Golf waren der US-Regierung ein willkommener Anlaß, ihre Pläne zu verwirklichen und den Kongreß ohne irgendwelche Hinweise auf die bereits durchgeführten geheimen Operationen um die Billigung der erwünschten Resolution zu bitten. Das Ausmaß der geheimen mili-

1) Vgl. z.B. "Draft Resolution for Congress on Actions in Southeast Asia", in: The Pentagon Papers, New York Times Edition, op.cit., S. 286-288

tärischen Aktionen und die Absicht der Exekutive, die Resolution zur Eskalation des Vietnam-Konfliktes zu benutzen, wurden bisher geheimgehalten.

Johnson soll bereits nach der Amtsübernahme erklärt haben:

"I am not going to lose Vietnam, I am not going to be the President who saw Southeast Asia go the way China went." 1)

In einem Bericht McNamaras an Präsident Johnson über die Lage in Vietnam 1963 heißt es in einer pessimistischen Schlußfolgerung:

"We should watch the situation very carefully, running scared, hoping for the best, but preparing for more forceful moves if the situation does not show early signs of improvement." 2)

An der Jahreswende 1963/64 versprach Johnson in einer Botschaft an die südvietnamesische Regierung "...the fullest measure of support...in achieving victory." 3)

Verteidigungsminister McNamara verwies bei einer Anhörung vor dem House Armed Services Committee am 27. Januar 1964 auf die ernste Situation in Südvietnam:

"...the survival of an independent government in South Viet Nam is so important to the security of Southeast Asia and to the free world that I can conceive of no alternative other than to take all necessary measures within our capability to prevent a communist victory." 4)

1) Tom Wicker, JFK and LBJ: The Influence of Personality Upon Politics, New York: William Morrow, 1968, S. 205

2) "Pentagon Papers", Sen. Gravel Ed., op.cit., Doc. 156; S. 496

3) Zit. in Galloway, op.cit., S. 36

4) Ibid., S. 36

In einem Memorandum von General Maxwell D. Taylor, dem Vorsitzenden der Vereinigten Stabschefs, an Verteidigungsminister McNamara vom 22. Januar 1964 wurde nach einer pessimistischen Schilderung der Lage in Vietnam erklärt:

"Because of this conviction, we (die Vereinigten Stabschefs, Anm.d.Verf.) are wholly in favor of executing the covert actions against North Vietnam which you have recently proposed to the President...however...we must... be prepared fully to undertake a much higher level of activity..." 1)

Im McNamara-Bericht von 1964 über Maßnahmen zur Änderung des Kriegsverlaufes vom 16. März 1964 ist zu lesen:

"We are not acting against North Vietnam except by a very modest "covert" program operated by South Vietnamese (and a few Chinese Nationalist) 2)

Und nach einem pessimistischen Bericht über die Lage macht McNamara zusätzliche Alternativ-Vorschläge:

"Before this program could be implemented it would be necessary to provide some additional air defense for South Vietnam and to ready U.S. forces in the Pacific for possible escalation. The analysis of the more serious of these military actions...revealed the extremely delicate nature of such operations, both from the military and political stand-points. There would be the problem of marshalling the case to justify such action..." 3)

1) "Pentagon Papers", Sen. Gravel ed., op.cit., Doc. 157, S. 498

2) Ibid., S. 500

3) Ibid., Doc. 158, S. 503-504

Diese Zitate reflektieren klar die in Washington perzipierte Situation in Vietnam und die entsprechenden Erwägungen der maßgebenden Persönlichkeiten der amerikanischen Regierung.

1a. Schritte zur Eskalation?

Die Entscheidung, den Vietnam-Konflikt zu eskalieren, wurde im Jahre 1964 getroffen. Verschiedene Autoren vermuteten schon in den Jahren 1964 und 1965, die Johnson-Regierung habe schon lange vor den Tonking-Golf-Zwischenfällen die Absicht gehabt, im Süden Vietnams Bodentruppen und im Norden des Landes Kampfflugzeuge einzusetzen. ¹⁾

Roger Hilsman, ²⁾ der zum engeren Kreis (inner circle) John F. Kennedy's zählte, entschloß sich am 20. Januar 1964, seine Regierungsposition aufzugeben,

"...sure that the United States under (President Johnson's) direction...was obviously going to take the military path - even though it climbed the ladder of escalation slowly and deliberately." ³⁾

Anfang Februar berichtete die Presse, daß die Anzahl der Kommando-Unternehmen südvietnamesischer Einheiten beträchtlich gesteigert würde, ⁴⁾ und daß sich die Ver-

1) Vgl. dazu I.F. Stone's Weekly, Wash DC, vom 27. April und 12. Oktober 1964, 17. Mai und 6. Dez. 1965

2) Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs, 1963-64; vgl. auch "Pentagon Papers" New York Times Edit., op.cit., S. 632

3) Roger Hilsman, To Move a Nation - The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy, Garden City, New York: Doubleday and Comp., 1967, S. 535

4) Vgl. St. Louis-Dispatch vom 6. Feb. 1964; Wall Street Journal vom 6. März 1964; Aviation Week vom April 1964

einigten Staaten der Unmöglichkeit einer totalen Begrenzung des Konfliktes auf südvietnamesischen Boden allein bewußt seien. Der gewöhnlich gutinformierte Militärredakteur der New York Times, Hanson Baldwin, betonte die Wahrscheinlichkeit des Einsatzes von US-Bodenstreitkräften in Vietnam. ¹⁾ In einer Rede vor der Universität von Kalifornien (Los Angeles) am 21. Feb. 1964 deutete Präsident Johnson zum ersten Mal die Möglichkeit einer Eskalation des Vietnam-Konfliktes an. Hanoi in indirekter Weise drohend sagte er:

"Those engaged in external direction and supply would do well to be reminded and to remember that this type of aggression is a deeply dangerous game." ²⁾

Und um sicher zu gehen, daß die Presse diese indirekte Warnung an den Adressaten Nordvietnam entsprechend aufbereitete, teilte der Pressesprecher des Weißen Hauses, Pierre Salinger, den Reportern mit,

"...that the President's remarks meant that the United States might feel compelled to expand the war to North Vietnam or even China in order to fulfill its commitments to South Vietnam." ³⁾

Am 26. März 1964 verkündete McNamara die Verstärkung der südvietnamesischen Truppen um weitere 50.000 Mann und betonte, daß der Krieg dort möglicherweise nicht vor den ersten 1000 Tagen der Johnson-Regierung beendet werden würde. ⁴⁾ Die Washington Star berichtete

1) New York Times vom 16. Feb. 1964

2) Zit. in Los Angeles Times vom 22. Feb. 1964

3) Siehe Galloway, op.cit., S. 37

4) Vgl. Ibid., S. 37

über eine angeblich vertrauliche Äußerung McNamaras, der Krieg werde wahrscheinlich in den nächsten Monaten eskaliert. ¹⁾ Immer häufiger legten Pressenachrichten und sonstige Informationen die Vermutung nahe, daß der Krieg ausgeweitet werden sollte. Am 19. April 1964 wurde die Regierung Souvanna Phouma in Laos durch die von den Vereinigten Staaten finanzierte Armee gestürzt, und nach ihrer Wiedereinsetzung unter Ausschluß der Pathet Lao von der Regierungsverantwortung wurde der Kampf gegen die kommunistische Guerrillaorganisation aufgenommen. Laos wurde mit Vietnam zu einem einheitlichen militärischen Operationsgebiet verbunden.

Die Situation in Vietnam verschärfte sich in politischer und militärischer Hinsicht. Am 23. April wurde die Verstärkung des US-Hilfsprogramms beschlossen, am 25. April General Westmoreland zum neuen militärischen Befehlshaber ²⁾ ernannt. Am 4. März kritisierte Senator Wayne Morse schärfstens die Vietnam-Politik der Regierung Johnson und warnte eindringlich:

"America would make the gravest mistake of its history by carrying a war, nuclear or otherwise, onto the mainland of Asia." ³⁾

1) Washington Star vom 30.3.1964

2) Vgl. im Zusammenhang auch: Lester A. Sobel, (ed.) South Vietnam: U.S.-Communist Confrontation in Southeast Asia 1961-65, New York: Facts on File, Inc. 1966, S. 93-95

3) Congressional Record, (Senate) 4. März 1964, S. 4205-4206

Sein Kassandraruf fand wenig Unterstützung im Senat; man schien auf dem "Capitol Hill" eine wesentlich härtere Linie gegenüber Nordvietnam anzustreben. Diese Tendenz machte sich in der nahezu einhelligen Billigung der von der Exekutive erbetenen Wirtschafts- und Militärhilfe für Saigon bemerkbar.

Mitte Mai wurden weitere Kampfflugzeuge und Truppen nach Vietnam gesandt, und Maxwell Taylor, ¹⁾ schon seit 1961 als militärischer Berater im Weißen Haus einer der entscheidenden Former der amerikanischen Vietnampolitik, wurde Botschafter in Saigon. ²⁾ Am 10. Juli kündete Marschall Nguyen Cao Ky wiederum verstärkte Kommando-Unternehmen gegen den Norden an. ³⁾ Am 23. Juli erklärte er in einem weiteren Interview mit der Saigon Post "... a 40 percent increase in air operations aimed at sending Special Forces teams in (to) North Vietnam." ⁴⁾ Am 14. Juli gab das Pentagon die Einschiffung mehrerer US-Einheiten (600 Mann) bekannt, denen schon am 27. Juli weitere 5.000 Mann folgten. ⁵⁾

1) Siehe "Pentagon Papers", New York Times Edit., op.cit., S. 636

2) Ankündigung des Präsidenten am 23. Juni 1964; siehe New York Times vom 24. Juni 1964

3) Saigon Post vom 10. Juli 1964, Zit. in I.F. Stone's Weekly vom 12. Sept. 1966

4) Ibidem

5) Damit erreichte der Ist-Stand der US-Truppen in Südvietnam die Zahl 25.000

Am selben Tag begann der US-Zerstörer "Maddox" seine Reise in Richtung nordvietnamesische Küste im Rahmen des DeSoto-Programmes. ¹⁾

Am 15. Juli hatten die Vereinigten Stabschefs (Joint Chiefs of Staff) eine weitere DeSoto-Patrouille genehmigt. Folgende Nachricht wurde an den CINCPAC (Commander-in-Chief Pacific), Admiral Sharp, übermittelt:

- A. Last DeSoto Patrol to Gulf of Tonkin was made in March. Weather at that time greatly precluded visual intelligence collection.
- B. U.S. has stepped up assistance to RVN (South Vietnam) including stationing of CVA TG (the carrier USS Ticonderoga) at the mouth of the Gulf of Tonkin.
- C. There have been considerable articles in news media discussing possibility of action against NVN (North Vietnam).
- D. Activity in 34-A operations has increased. ²⁾

Admiral Sharp hatte schon einige Tage früher ein Maximum an Zusammenarbeit zwischen DeSoto-Unternehmen und 34-A-Operationen versichert durch Anweisung der an den DeSoto-Patrouillen beteiligten Schiffen "...to contact Commander United States Military Assistance Vietnam for any additional intelligence required for prevention of mutual interference with 34-A-Operations and such communications as may be desired." ³⁾

-
- 1) Das DeSoto-Programm wird auf den nachfolgenden Seiten erläutert
 - 2) Ohne Quellenbeleg zit. in: Galloway, op.cit., S. 38-39
 - 3) Ohne Quellenbeleg zit. in: Ibid., S. 39 und Windchy, op.cit., S. 83

Vorschläge von der UdSSR, Frankreich und dem Generalsekretär der Vereinten Nationen über eine Beendigung des Krieges in Vietnam durch Verhandlungen wurden von den Vereinigten Staaten abgelehnt. Die Vermutung liegt nahe, daß die USA entschlossen waren, den Krieg nur dann zu beenden, wenn sie als Sieger daraus hervorgegangen seien und ihre Ziele hätten durchsetzen können, nämlich die Zerschlagung der Guerrillaorganisation, die Beendigung der nordvietnamesischen Angriffe und die Konsolidierung einer zweifelsfrei proamerikanischen Regierung in Saigon. Als Johnson am 24. Juli über den Vorschlag des französischen Staatspräsidenten de Gaulle zur Neutralisierung eines wiedervereinigten Vietnam ¹⁾ befragt wurde, antwortete der Präsident den Presseleuten: "We do not believe in conferences called to ratify terror, so our policy is unchanged." ²⁾

Einen entscheidenden Schritt zur Eskalierung des Krieges bedeutete die Beschießung der beiden in den nordvietnamesischen Küstengewässern liegenden Inseln Hon Nghu und Hon Me durch eben von den Südvietnamesen in Dienst gestellte amerikanische Schnellboote in der Nacht vom 30. zum 31. Juli. Obwohl schon kleinere Kommandounternehmungen im Rahmen der 34-A-Aktionen gegen Ziele an der nordvietnamesischen Küste stattgefunden hatten, war dieser Angriff von präzedenzloser Heftigkeit und der erste Fall einer Beschießung von Küsteneinrichtungen in Nordvietnam.

1) Erstmals vorgebracht am 30. Aug. 1963. Siehe hierzu etwa Bernard Fall, *The Two Viet-Nams - A Political and Military Analysis* (2nd rev. ed.) New York: Frederick A. Praeger Inc., 1967, S. 400-404, S. 409

2) Zit. in Franz Schumann et al., *The Politics of Escalation in Vietnam*, Fawcett, 1966, S. 37

Kurze Zeit später, am 1. August 1964, kam der Zerstörer "Maddox" auf der DeSoto-Patrouille in den Tonking Golf und begann in der Nähe der beiden Inseln zu patrouillieren. Am 2. August kam es zu dem ersten Zwischenfall. Am 3./4. August kam es wieder zu Überfällen der Südvietnamesen auf nordvietnamesisches Gebiet. Am 4. August erfolgte der zweite Angriff im Tonking Golf.

1b. Die geheimen Operationen

Aus informatorischen Gründen sollen jene Aktionen gegen Nordvietnam kurz erläutert werden, die im wesentlichen Bestandteil der geheimen Kriegsführung waren. Es handelt sich primär um:

- 1) DeSoto-Patrouillen
- 2) 34-A Operationen
- 3) Luftoperationen in Laos

DeSoto-Patrouillen

Ein Teil der geheimen militärischen Unternehmungen bestand aus den sog. "DeSoto-Patrouillen", bei denen es sich um Zerstörer-Patrouillen im Golf von Tonking handelte. Diese Patrouillen sollten vor allem psychologische Wirkungen erzielen und geheime Informationen u.a. über nordvietnamesische Radarwarnanlagen und Stellungen der Küstenverteidigung sammeln,¹⁾ was für die Überfälle im Rahmen der 34-A Operationen oder mögliche spätere Bombardierungen von Nutzen sein konnte.

1) Vgl. dazu "Pentagon Papers", New York Times Ed., op.cit., S. 239-240

Die Zerstörer durften sich bis auf 8 Seemeilen der nordvietnamesischen Küste und bis auf 4 Seemeilen den vorgelagerten Inseln nähern. Die Vertreter der USMAAG (United States Military Assistance Advisory Group, Saigon) wurden autorisiert, diese US-Schiffe zu begleiten, um u.a. die Koordination der einzelnen Aktionen zu gewährleisten.

34-A Operationen

Die Pläne für eine verdeckte Kampfführung (covert actions) nach Nordvietnam hinein wurden schon im Dezember 1963 erstellt. McNamara äußerte in einem Bericht an Johnson über die Lage in Vietnam:

"6. Plans for Covert Action into North Vietnam were prepared as we had requested and were an excellent job. They present a wide variety of sabotage and psychological operations against North Vietnam from which I believe we should aim to select those that provide maximum pressure with minimum risk. In accordance with your direction at the meeting, General Krulak of the JCS is chairing a group that will lay out a program in the next ten days for your consideration." 1)

Am 1. Februar 1964 begannen die sog. "34-A Operationen" in der Hoffnung, daß Hanoi durch ständig stärker werden- den militärischen Druck schließlich gezwungen werden könnte, "...to order the Vietcong guerillas in Vietnam and the Pathet Lao in Laos to halt their insurrections." 2) Diese von den zuständigen Instanzen

-
- 1) Document 156, Memorandum "Vietnam Situation", Bericht McNamaras an Johnson über die Lage in Vietnam, 21. Dez. 1963, in: "The Pentagon Papers", The Senator Gravel Edition, op.cit., Band III, S. 495
 - 2) Siehe "Pentagon Papers", New York Times Ed., op.cit., S. 235

Washingtons gemeinsam gebilligten ¹⁾ 34-A Operationen, welche die wichtigsten Aktionen innerhalb der geheimen Kriegsführung darstellten, reichten von U-2 Beobachtungsflügen, der Entführung nordvietnamesischer Bürger zur Erlangung wichtiger Informationen, dem Einsatz von mit Fallschirmen abgesetzten Sabotage-Kommandos, psychologischer Kriegsführung im Norden und Kommando-Unternehmen von See her bis zur Bombardierung nordvietnamesischer Küsteninstallationen durch Patrouillenboote. Diese in einem Bericht des Generalmajors Victor H. Krulak ²⁾ an den Präsidenten beschriebenen Einsätze waren mit dem Ziel geschaffen worden "...to result in substantial destruction, economic loss and harassment." ³⁾

Bei diesen von der US Military Assistance Advisory Group geleiteten Geheimoperationen unter dem Decknamen 34-Alpha hatten die amerikanischen Berater die Aufgabe, die Südvietnamesen auszubilden, zu beraten und zu unterstützen. Wie weit die wirkliche "Assistenz" ging, ist bisher nicht geklärt worden. Obwohl die Südvietnamesen an der Planung beteiligt wurden und im wesentlichen die Kommandos ausführten, ist erwiesen, daß die 34-A Aktionen von General Paul D. Harkins ⁴⁾, Kommandeur des Military Assistance Command Viet Nam, geleitet wurden; die entsprechenden Pläne mußten von Washington gebilligt werden. ⁵⁾

1) Interagency clearance; vgl. *ibid.*, S. 238

2) Special Assistant for Counterinsurgency and Special Activities bis Februar 1964, siehe auch *ibid.*, S. 633, Nachfolger: Generalmajor R.H. Anthis

3) *Ibid.*, S. 238

4) *Ibid.*, S. 632

5) Vgl. dazu *ibid.*, S. 239

Luftoperationen in Laos

Ein weiteres wichtiges Element des geheimen Krieges gegen Nord-Vietnam bestand aus Luftoperationen in Laos. Luftstreitkräfte waren mit laotischen Hoheitsabzeichen zusammengestellt worden und gingen nach anfänglichen Erkundungsflügen später zur Bombardierung von nord-vietnamesischen Stellungen und Pathet-Lao-Truppen über; dies möglicherweise als ein Vorspiel zur Bombardierung Nordvietnams. ¹⁾

2. Die Tonking-Golf-Zwischenfälle: Anlaß für angemessene Vergeltung oder Vorwand für ungerechtfertigte Kriegführung?

Obwohl die Zwischenfälle vom 2. und 4. August 1964 im Golf von Tonking äußerlich relativ unbedeutend erscheinen, ²⁾ sind sie doch in Wirklichkeit komplex und von großer Bedeutung. Die lebhaft geführte öffentliche Debatte in den Vereinigten Staaten über die Zwischenfälle und ihre Konsequenzen mag zwar zu keinem generell akzeptierten Ergebnis über die wirklichen Vorgänge geführt haben, hat aber verdeutlicht, daß mit diesem Vorgang zentrale konstitutionelle Fragen im Rahmen des außenpolitischen Entscheidungsprozesses des Regierungssystems der Vereinigten Staaten berührt werden.

Genauere Informationen über folgende Fragen konnten erst in den letzten Jahren gesammelt und ausgewertet werden:

1) Vgl. dazu "Pentagon Papers", NYT. Edit., S. 239 und Dok. No. 74, S. 345-46

2) Vgl. die ausführliche Schilderung der offiziellen Version in Teil C, I, 1. und 3. dieser Untersuchung

- haben sich die US-Zerstörer in von Nordvietnam beanspruchten territorialen Gewässern befunden?
- waren die Aktionen dieser US-Schiffe auf irgendeine Art mit den Angriffen südvietnamesischer Boote auf Nordvietnam verbunden?
- hat der amerikanische Kommunikations- und Entscheidungsprozeß versagt?

Tatsache ist, daß die sog. "Tonkin Gulf Incidents" zur Bombardierung Nordvietnams, der Entsendung von über einer halben Millionen Soldaten nach Indochina und einer gewaltigen Eskalation des Konfliktes führten. Legale Grundlage dieser Maßnahmen des Weißen Hauses war die "Tonking-Golf-Resolution", die Präsident Johnson ermächtigte "...to take all necessary measures to repel any armed attack against the forces of the United States and to prevent further aggression." ¹⁾

So unbedeutend die Tonking-Golf-Zwischenfälle an sich waren, müssen sie doch als Anlaß für eine größere Krise in Erwägung gezogen werden, nicht nur hinsichtlich der militärischen und politischen Probleme des Vietnam-Konfliktes, sondern auch in Bezug auf konstitutionelle und institutionelle Entwicklungen. Die Zwischenfälle sind zu einer Angelegenheit heftiger öffentlicher Kontroversen in den Vereinigten Staaten geworden; nachträglich wird die Glaubwürdigkeit der durch die US-Regierung veröffentlichten Informationen über den Hergang selbst und die Angemessenheit der amerikanischen Aktionen stark angezweifelt.

1) Siehe "Southeast Asia Resolution", op.cit.

Aufgrund einer Reihe von Quellen ist es möglich, eine begrenzte Aussage über entscheidende Punkte der wirklichen Vorgänge im Tonking Golf zu machen. Der Kernpunkt des Problems ist in diesem Zusammenhang nicht die Frage, ob und auf welche Art die Nordvietnamesen gehandelt haben, sondern inwieweit Kongreß und Öffentlichkeit über die wirklichen Vorgänge getäuscht wurden und ob die beiden Zwischenfälle Vergeltungsaktionen auf Nordvietnam und die Verabschiedung eines "functional equivalent of a declaration of war" rechtfertigen.

2a. Die geheime Mission

Verteidigungsminister Robert S. McNamara hatte in seiner Stellungnahme vor den zuständigen Senatsausschüssen am 6. August 1964 fest behauptet:

"The Maddox was...carrying out a routine patrol of the type we carry out all over the world at all times." 1)

Trotz des naturgemäß erst teilweise zugänglichen und auswertbaren Quellenmaterials kann bereits auf der eingeschränkten Materialbasis von der Tatsache ausgegangen werden, daß sich die "Maddox" zur Zeit des ersten Angriffes auf einer besonders geheimen "ELINT (electronic intelligence)-mission" befand mit der Aufgabe, Nachrichten und Daten über die nordvietnamesische elektronische und radargesteuerte Verteidigung zu sammeln. 2)

1) Hearing vom 6. August 1964, op.cit., S. 14; siehe auch S. 29

2) ELINT-Missionen sind ein streng geheimgehaltenener Teil der ständigen aber wenig bekannten elektronischen "Kriegführung" zwischen Ost und West; es sind riskante Aktionen, die zu internationalen Zwischenfällen führen können, wie im Falle der U-2, der Pueblo oder der RB-47

Gemäß ihrer Aufgabe innerhalb des engeren Bereiches der DeSoto-Patrouillen hatte die "Maddox" in Keelung/Taiwan einen großen grauen Kasten ("black box") mit einer elektronischen Ausrüstung und die dafür nötige Bedienung ¹⁾ an Bord genommen. ²⁾ Gemäß den Instruktionen war innerhalb der von Nord-Vietnam beanspruchten 12-Meilen-Zone zu operieren und über die Verteidigungsanlagen Nachrichten zu sammeln. ³⁾ Die Vermutung liegt nahe, daß die durch die seit Februar 1964 von südvietnamesischen Kräften ausgeführten 34-A-Operationen nachrichtelmäßig von der DeSoto-Patrouille "versorgt" wurden. Aus den Aufgabestellungen der Unternehmungen nach Plan 34-A und der DeSoto-Patrouillen geht der enge Funktionszusammenhang zwischen den beiden militärischen Aktionen hervor, den Verteidigungsminister McNamara allerdings vehement bestritt:

"...our Navy played absolutely no part in, was not associated with, w a s n o t a w a r e o f , any South Vietnamese actions, if there were any". 4)

-
- 1) Mindestens 16 Mann
 - 2) Interview mit Eugene Windchy; vgl. auch Windchy, op.cit., S. 71
 - 3) "Pentagon Papers", Sen. Gravel Ed., op.cit., S. 108
 - 4) Hearing vom 20. Feb. 1968, op.cit., S. 30; vgl. auch u.a. S. 9, S. 14

Daß McNamaras Aussage in diesem Punkt zumindest zweifelhaft ist, geht u.a. aus Lyndon Johnsons Memoiren hervor, in denen er im Zusammenhang mit der Rolle des Kongresses in der Vietnampolitik berichtet:

"Secretary McNamara described the operations, codenamed 34-A (und von Südvietnamesen durchgeführt - Anm.d.Verf.), in a closed session with members of the Senate Foreign Relations Committee on August 3, 1964." 1)

Und von einem Bündel von Vorschlägen des State Department vom 14. August 1964 an den damaligen US-Botschafter in Saigon heißt es mit der Begründung, Nordvietnam keinen Anlaß zu einer Eskalation seinerseits zu geben:

"DeSoto patrols should be held up; there should be no extra 34-A operations." 2)

Schon daraus geht das Wissen der amerikanischen Entscheidungsträger um beide Pläne hervor, aber auch der Zusammenhang zwischen 34-A und DeSoto.

Federführend bei den DeSoto-Patrouillen war die National Security Agency (NSA) des Verteidigungsministeriums, die für Ent- und Verschlüsselungen zuständig ist, also praktisch die gesamte elektronische Erkundung der amerikanischen Streitkräfte beaufsichtigt. 3) Angesichts der technischen Kompliziertheit und des großen Aus-

1) Lyndon B. Johnson, The Vantage Point, op.cit., S. 113

2) "Pentagon Papers", Sen. Gravel Ed., op.cit., S. 84

3) Vgl. dazu David Wise, "Remember the Maddox!", in ESQUIRE, April 1968, vol. LXIX, No. 4, S. 123

maßes solcher NSA-Aktionen einerseits und ihrer großen Verwundbarkeit andererseits, wie sie etwa in der U2-Affäre von 1960 oder, nach dem Tonking-Golf-Zwischenfall, in der Pueblo-Affäre dokumentiert haben, war man bemüht, vor Öffentlichkeit und Kongreß die tatsächlichen Aufgaben der DeSoto-Missionen zu verschleiern und sie als "routine patrol" ¹⁾ zu bezeichnen. Dem Vorwurf der vorsätzlichen Irreführung von Kongreß und Öffentlichkeit steht in diesem Fall also die Notwendigkeit der Geheimhaltung gegenüber, ohne die die Wirksamkeit solcher Unternehmungen aufs Höchste gefährdet wäre.

Immerhin war auf der anderen Seite Nordvietnam durchaus berechtigt, die DeSoto-Patrouillen derart nahe an seiner Küste als schwere Bedrohung und als Teil der militärischen Anstrengungen zu sehen, die von Südvietnam und den USA gegen das Land unternommen wurden. Wises Vorwurf, daß die Regierung dem Kongreß die wahre Aufgabe der Patrouillen nicht klargemacht hatte, ²⁾ wiegt also im Gesamtzusammenhang der Ereignisse nicht so schwer, weil auch ohne Einzelheiten und Fachwissen zumindest in grobem Umfange der Auftrag eines in Küstennähe eines Feindlandes operierenden Schiffes erkennbar ist.

Abgesehen davon könnte die Verletzung der von Nordvietnam beanspruchten Zwölfmeilenzone in Hanoi durchaus als amerikanische Entschlossenheit perzipiert worden sein, die feindselige Haltung gegenüber der DRV fortzu-

1) Vgl. dazu Hearing vom 6.8.1964, op.cit., S. 7
und Hearing vom 20.2.1968, op.cit., S. 9-10

2) ESQUIRE, op.cit., S. 124

setzen und möglicherweise zu intensivieren. Zwölfmeilenzonen waren auch 1964 nichts Außergewöhnliches; Rußland hatte sie seit 1909 gefordert, Kolumbia und Guatemala seit den fünfziger Jahren, und 1960 anerkannte Großbritannien in einem Abkommen mit Norwegen dessen Zwölfmeilenzone völkerrechtlich verbindlich an. Schließlich erkannte auch die Völkerrechtskommission der UNO die Zwölfmeilenzone als äußerste nach internationalem Recht vertretbare Grenze für die nationalen Hoheitsgewässer an.¹⁾

Ungeklärt wie die Frage, ob die Patrouillen in internationalen Gewässern stattgefunden haben, muß auch das Problem der Routinepatrouille bleiben. Angesichts der Geheimhaltung der elektronischen Spionage ist das Ausmaß der Aktionen amerikanischer Erkundungsschiffe vom Typ der Maddox oder auch der Pueblo weitestgehend unbekannt, und man kann mithin die Exekutive in diesem Fall nicht ohne weiteres der Irreführung von Kongreß und Öffentlichkeit beschuldigen.

Aber auch diese Frage ist, gemessen an der Zielrichtung der Unternehmungen als feindlicher Akt gegen Nordvietnam und seiner Perzeption als solcher in Hanoi, verhältnismäßig unbedeutend. Beides, sowohl amerikanische Zielrichtung als auch nordvietnamesische Perzeption, ist wohl im oben genannten Sinn zu interpretieren. Folgt man aber dieser Argumentation, dann

1) Zur Frage der Hoheitsgewässer siehe auch Gerhard von Glahn, op.cit., S. 303-308.
Zur Frage des Kontinentalsockels als Kriterium für die Bemessung der Territorialgewässer siehe ibid., S. 311-315

kann von

"two deliberate and unprovoked North Vietnamese attacks on U.S. naval vessels on the high seas" 1)

keine Rede mehr sein.

2b. Die Angriffe im Tonking Golf

Die offizielle Version der Angriffe im Golf von Tonking ist bekannt. 2) Auch hier ergeben sich nach entsprechenden Nachforschungen erhebliche Diskrepanzen zwischen den offiziellen Regierungsinformationen und den wirklichen Vorgängen.

Noch vor dem 2. Angriff am 4. August waren sowohl die Sonar-Ausrüstung als auch die IFF (Identification Friend or Foe)-Anlage der Maddox nicht voll einsatzbereit, so daß sie repariert werden mußten. Heute herrscht Übereinstimmung darüber, daß dadurch die Maddox mehrere fehlerhafte Sonarberichte über angebliche Torpedogeräusche abgab. Jeder Sonar-Spezialist weiß, daß diese Geräte aufgrund bestimmter Umweltfaktoren nicht immer zuverlässige Ergebnisse liefern. In diesem Fall wurden die "Torpedos" überdies nur von der Maddox und nicht von der C. Turner Joy geortet "... a fact which the Defense Department now explains away by saying that pre-incident tests had shown the Turner Joy's sonar was not picking up torpedoes." 3)

1) Hearing 1964, S. 9

2) Teil C, I, 1. und 3.

3) John Finney, "Tonkin Gulf Attack - A Case Study in How Not to Go to War, in: The New Republic, 27. Jan. 1968, S. 21

Radar, das in einer relativ stabilen Atmosphäre arbeitet, ist zwar wesentlich zuverlässiger als Sonar "...as any sonar operator who has mistaken a whale for a submarine can attest." ¹⁾ Trotzdem ist bekannt, daß auch Radar-Ergebnisse aufgrund von Störfaktoren fehlerhaft sein können:

"Among Navy men who have operated in the area, the Tonkin Gulf is notorious as an electronic jungle, filled with sampans, fish stakes and even flocks of birds that are capable of giving deceptive returns on radar screens. And, significantly, there are various indications that radar had been playing tricks on that cloudy, stormy night." ²⁾

Kurz nach Beendigung des 2. Zwischenfalles, am 5. August gegen 1:30 AM, sandte Captain Herrick, der Kommandeur der Patrouille, folgenden Bericht an den CINCPAC:

"Review of action makes many reported contacts and torpedoes fired appear doubtful...Freak weather effects and over-eager sonarmen may have accounted for many reports. No actual visual sightings by Maddox. Suggest complete evaluation before any further action."

Kurz darauf, um 8:00 AM, folgte eine weitere Mitteilung Herricks:

"Maddox scored no known hits and never positively identified a boat as such...Air support not

1) Ibid.,

2) Ibid., S. 20; McNamara hatte indirekt zugegeben, daß die Sonar- und Radarleistungen "...may be subject to interpretation and argument", jedoch darauf verwiesen, daß u n a n f e c h t b a r e Geheimdienstinformationen die Angriffe nachweisen - Siehe Hearing vom 20. Feb. 1968, op.cit., S. 9

successful in locating targets...No known damage or personnel casualties to either ship...Turner Joy claims sinking one boat and damaging another...The first boat to close Maddox probably fired torpedo at Maddox which was heard but not seen. All subsequent Maddox torpedo reports were doubtful in that it is supposed that sonar-man was hearing ship's own propeller beat." 1)

Während die erste Botschaft sofort nach Washington DC weitergeleitet wurde, wurde die zweite erst mit einer Verzögerung von nahezu 3 Stunden übermittelt. Sie erreichte Washington zu einer Zeit, da die Flugzeuge der Ticonderoga schon 19 Minuten lang ihren Zielen entgegenflogen...

2c. Das Hearing vom 20. Februar 1968

Während des zweiten Hearings über die Zwischenfälle im Tonking Golf vom August 1964 am 20. Februar 1968 2) beeilte sich J.W. Fulbright in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Senates gegenüber der Hauptfigur, Verteidigungsminister Robert S. McNamara, 3) zu versichern:

1) Zit. nach Joseph C. Goulden, The Truth is the First Casualty: The Gulf of Tonkin Affair - Illusion and Reality, New York: Rand McNally, 1969, S. 152, S. 156

2) "The Gulf of Tonkin, The 1964 Incidents," Hearing (executive meeting) before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 90th Cong., 2nd session, 20 Februar 1968, GPO, Washington DC, 1968

3) Begleitet von Earle G. Wheeler, Vorsitzender des Joint Chiefs of Staff; Captain H.B. Sweitzer, US Navy Military Assistant to the Chairman, JCS; Vgl. Ibid., S. 3

"I regret...to see you leave the Government at this very perilous time in our history...My view of the purpose of this hearing is simply to review the decisionmaking process of our Government in time of crisis, I am interested only in establishing the truth about the Tonkin Gulf incidents...The purpose is not to assess blame on anyone certainly not upon you." 1)

Sogar McNamaras schärfster Fragesteller, Senator Wayne Morse, nannte den scheidenden Verteidigungsminister

"...one of the most dedicated public servants I have ever experienced in my twenty-eight years in the Senate." 2)

Aber obwohl J.W. Fulbright sich zu seinen eigenen in Verbindung mit den Tonking-Golf-Zwischenfällen begangenen Fehlern bekannte und die Hoffnung aussprach

"(that)...it will be helpful to future Senators and future Secretaries of State and even future Presidents if we review past decisions of importance and evaluate them in the light of subsequent developments." 3)

war McNamara während des Hearings nicht ein einziges Mal dazu bereit, irgendwelche möglichen Fehlentscheidungen oder -handlungen der Exekutive zuzugeben. I.F. Stone charakterisiert die Haltung des Verteidigungsministers:

1) Hearing vom 20. Feb. 1968,
op.cit., S. 1

2) Ibid., S. 3

3) Ibid., S. 1

"...McNamara came on not as a fellow philosopher, ready to reminisce on the common errors of the past...At no point was he prepared to admit that a n y mistake had been made in the Tonkin Gulf affair. He showed no readiness for reflection, much less contrition. The Pentagon's own internal communications on the Tonkin Gulf incidents, as obtained by the Committee, were confused and murky. The full truth about the incidents, which triggered the first American bombing raids upon North Vietnam, is unlikely ever to be uncovered. But in McNamara's version they were evaluated with accuracy, beyond a shadow of a doubt, and responded to with precision... It was as if the Committee had touched the most sensitive depths of his pride, and perhaps also threatened to open up aspects of the story McNamara preferred to remain untold." 1)

Schon zu Beginn seiner Stellungnahme erklärte McNamara, daß trotz des Ablaufes von über 3 1/2 Jahren

"...the essential facts of the two attacks appear today as they did then, when they were fully explored with this committee and other Members of Congress." 2)

Er betont noch einmal

"...that the Maddox and the Turner Joy did not participate in the South Vietnamese activities (34-A-Operationen, Anm.d.Verf.)...(and) that they had no knowledge of the details of these operations." 3)

Auf die drei wesentlichen Fragen:

- diente die DeSoto-Patrouille einem legitimen Zweck?
- waren die Angriffe unprovziert?
- gab es wirklich einen 2. Angriff, bzw.
gibt es genug Beweismaterial in diesem Zusammenhang?

1) I.F.Stone, McNamara and Tonkin Bay: The Unanswered Questions, in: The New York Review of Books, 28. März 1968, Vol. X, No. 6, S. 5

2) Hearing, vom 20. Feb. 1968, S. 8

3) Hearing vom 20. Feb. 1968, S. 9

antwortete McNamara in bekannter Weise. ¹⁾ "As a final point", so schloß er schließlich seine ausführliche Stellungnahme

"...I must address the suggestion that, in some way, the Government of the United States induced the incident on August 4 with the intent of providing an excuse to take retaliatory action which we in fact took. I can only characterize such insinuations as monstrous...I find it inconceivable that anyone even remotely familiar with our society and system of Government could suspect the existence of a conspiracy which would include almost, if not all, the entire chain of military command in the Pacific, the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, the Joint Chiefs, the Secretary of Defense, and his Chief civilian assistants, the Secretary of State, and the President of the United States." ²⁾

Wenn man den Feststellungen McNamaras nachgeht, so erscheint es allerdings mehr als zweifelhaft, daß eine solche vorsätzliche Verschwörung in einem Regierungssystem und einer Gesellschaft wie der amerikanischen möglich ist. Aber bisher ist auch nicht behauptet worden, daß ein solches Komplott stattfand. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang, daß man bei genauem Studium der vorhandenen Unterlagen in der Annahme bestärkt wird, daß zwar die Zwischenfälle nicht vorsätzlich "fabricated" wurden, daß sich Präsident Johnson aber trotz seiner im Wahlkampf 1964 zu erkennenden Profilierung als Mann des Friedens

1) Vgl. die ausführliche Stellungnahme McNamara's im Hearing, *ibid.*, S. 8-19

2) *Ibid.*, S. 19

im Gegensatz zu dem Luftangriffe gegen Nordvietnam fordernden Goldwater auf eine immer stärker werdende Eskalation festlegte, indem er versprach, nicht als der Präsident aus dem Amt zu scheiden, der Vietnam verloren habe.¹⁾ Weil sich aber angesichts der sich rasch verschlechternden politischen und militärischen Lage in Südvietnam eine entscheidende Verstärkung der Saigoner Truppen als unerlässlich erwies, mochte sich der Präsident in einer Situation gesehen haben, in der die Zwischenfälle im Tonking-Golf als hochwillkommener Anlaß für eine ungewollte, aber als notwendig erachtete Intensivierung des amerikanischen militärischen Engagements in Indochina begrüßt wurde.

Der Wahlkampf und Johnsons Kampagne als Friedenspolitiker machen auch die Haltung der Regierung bei Fragen in Bezug auf die Lage in Vietnam verständlich. Verteidigungsminister McNamara hätte dem Präsidenten mit Sicherheit schwer geschadet, wenn er in den Hearings zur Tonking-Golf-Resolution nicht bestritten hätte, daß Amerikaner an Planung oder Ausführung der 34-A-Unternehmungen beteiligt gewesen seien,²⁾ und sein Ausweichen bei der Frage:

"Were there, in fact, recommendation by the U.S. military at any time from late 1963 until July of 1964 to extend the war into the north by bombing or other means?"³⁾

1) Zit. in Wicker, op.cit., S. 205

2) Hearing vom 20. Feb. 1968, S. 21, 22

3) Ibid., S. 21

auf fehlendes Wissen ist wohl ebenso zu begründen. Auch auf die Frage, ob er jemals vor den Tonking-Golf-Zwischenfällen den exekutiven Entwurf der Southeast Asia Resolution gesehen habe, gab McNamara keine konkreten Informationen: "I don't believe I ever saw it...My memory is not clear on that." 1)

"The Chairman: 'Mr. Bundy told this committee that this draft was prepared some months before the Tonkin incidents in the hearing. You know that.'

McNamara: 'I know that, but I don't think he said I saw it.'

The Chairman: 'No, I was asking you, you don't think you saw it?'

McNamara: 'I don't believe I saw it, and he doesn't believe I saw it.'

The Chairman: 'Isn't it customary for the State Department to consult you on a matter of this kind?'

McNamara: 'Well, if it were a working paper, and apparently that is what it was, no. I hadn't advanced to a point of decision within the Government.'" 2)

Selbst auf die Frage:

"Mr. Secretary, the most immediate result of the Tonkin incidents were the deployment of U.S. fighter bomber aircraft into South Vietnam, into Thailand, and a movement of interceptors to South Vietnam; is that not so?"

1) Ibid., S. 22

2) Ibid.

verweigerte McNamara die offensichtliche Antwort:

"I would want to check the movement..."

ICS-Chef Wheeler schloß sich McNamara an:

The Chairman: "...were these movements alerted to impending movement prior to the Tonkin incidents?"

Wheeler: "...I will check that..."

Und auf die Frage nach militärischen Planungen vor August 1964 antwortete er:

"I don't believe so...I think that the proper answer would be that there were certain intelligence activities (deleted) but to the best of my knowledge and belief during that period there was no thought of extending the war into the North in the sense of our participation in such actions, activities." 1)

Wie McNamara wollte auch Wheeler eine genauere Information anhand der entsprechenden Berichte post festum nachliefern. Hier liegt die Vermutung nahe, daß

- 1) ein Mann wie McNamara, der bekannt für seine Intelligenz und seine Gedächtnisleistung ist, ganz einfach nicht die Wahrheit sagen wollte;
- 2) der Krieg nach dem Norden hinein eskaliert wurde durch eben jene südvietnamesischen Operationen unter Aufsicht der Amerikaner;
- 3) eine Resolution seitens der Exekutive vorbereitet wurde, um im geeigneten Moment vorgelegt zu werden.

1) Ibid., S. 22

Gerade mit dem "deployment" dieser militärischen Kräfte hat es seine besondere Bewandnis; anlässlich des 1. Hearings im August 1964 hatte McNamara noch behauptet, daß der Präsident und seine maßgeblichen Ratgeber sich entschlossen hatten, "...that additional precautionary measures were required in Southeast Asia" und daß daher "...certain military deployments to the area are therefore now underway." Entsprechende Maßnahmen wurden angekündigt, ¹⁾ darunter "Movement of interceptor and fighter bomber aircraft into South Vietnam.., Movement of fighter bomber aircraft into Thailand" und "The alerting and readying for movement of selected Army and Marine forces". ²⁾ Eine Bombardierung des Nordens kann durch entsprechende in Thailand stationierte Kräfte erfolgen. So liegt der Schluß nahe, daß man sich seitens der US-Regierung auf eine Bombardierung des Nordens vorbereitete und auch sonstige militärische Kräfte in Bereitstellung hielt. Aufschlußreich für das exekutiv-legislative Verhältnis ist, daß diese Punkte beim ersten Hearing vom 6. August 1964 und den Plenardebatten überhaupt nicht besprochen wurden. Auch die Ergebnisse des ersten Hearings wurden erst Jahre später veröffentlicht (24. November 1966). Möglicherweise hätten präzise exekutive Hinweise und Zugang zu entsprechenden Informationen das Bild des Präsidenten als "peace candidate" gegenüber Barry Goldwater getrübt und maßgebende Kongreßleute zu erhöhter Wachsamkeit gemahnt. Die Entscheidung über die militärischen Maßnahmen wurde erwiesenermaßen vor Verab-

1) Vgl. Hearing vom 6. Aug. 1964, op.cit., S. 9; vgl. auch Teil C, I, 4

2) Ibid.

scheidung der Tonking-Golf-Resolution getroffen, welche ja erst dem Präsidenten umfassende Vollmachten verlieh. Obwohl die gesamte Angelegenheit von großer Wichtigkeit ist, verweigerten sowohl McNamara als auch Wheeler eine konkrete Aufklärung. ¹⁾

In welchem Zusammenhang stehen diese o.a. Maßnahmen mit den bereits lange vor Verabschiedung der Tonking-Golf-Resolution getroffenen Maßnahmen? Der Ausschuß hätte dieses Problem des "step up" des Krieges genauestens untersuchen müssen, denn die entsprechenden Entscheidungen und Maßnahmen betreffen in direkter Linie nicht nur den Entscheidungsprozeß in einer Krise, sondern auch das potentielle Problem "of crisis-making to support a secretly prearranged decision."

Bei den weiteren bereits angeführten wesentlichen Fragen

- waren die Angriffe unprovziert, oder gab es irgend-etwas wodurch sich die Nordvietnamesen provoziert fühlen konnten?
- hatten die Vereinigten Staaten den überzeugenden Nachweis eines nordvietnamesischen Angriffes, bevor sie die Vergeltungsaktion befahlen?

ergibt sich bei der Analyse des Hearings folgendes:

Schon 1964 hatte McNamara behauptet, die beiden Zerstörer hätten sich auf einer "routine patrol" in internationalen Gewässern befunden. ²⁾ Dies ist ein wesent-

1) Vgl. Hearing vom 20. Feb. 1968, S. 22-23

2) Vgl. z.B. Hearing vom 6. Aug. 1964, op.cit., S. 7

liches Argument der Exekutive, vor allem dadurch nützlich, daß sich hier der Ruf nach Vergeltung für einen Angriff auf die amerikanische Flagge plausibel einfügen läßt. Es scheint sich aber bei den Patrouillen wohl doch nicht gänzlich um "Routinepatrouillen" gehandelt zu haben, denn auf die Frage Fulbrights, ob die Maddox ähnlich der "Pueblo" in eine elektronische Spionage-Mission verwickelt war, versuchte McNamara mit den bereits bekannten Interpretationen auszuweichen, mußte sich aber trotz aller Ausflüchte durch den Vorsitzenden eines besseren belehren lassen. Fulbright: "That is what I meant by electronic spy mission." ¹⁾

Obwohl er es noch immer als "routine" bezeichnete, hatte McNamara allerdings zugegeben, daß eine Aufgabe der Maddox war "...to stimulate Chicom-North Vietnamese electronic reaction". ²⁾ Bei der Frage der territorialen Gewässer änderte McNamara überraschend seine Aussage von 1964. ³⁾ Er enthüllte, daß die Zerstörer den Auftrag hatten, sich nicht weiter als 8 Seemeilen der nordvietnamesischen Küste und nicht weiter als 4 Seemeilen den vorgelagerten Inseln zu nähern. ⁴⁾ Aber er beharrte auf dem Stand-

1) Hearing vom 20. Feb. 1968, op.cit., S. 26

2) Ibid., S. 26, S. 27

3) Vgl. Hearing vom 6. Aug. 1964, op.cit.

4) Vgl. Hearing vom 20. Feb. 1968, op.cit.,
S. 26, S. 37-38

punkt, die Maddox habe sich in internationalen Gewässern befunden, da die Nordvietnamesen erst drei Wochen nach den Zwischenfällen die 12-Meilen-Zone beansprucht hätten.¹⁾ Dies war eine offensichtliche Abweichung der Regierung von früheren Aussagen. Während der Debatten im Jahre 1964 hatte sich Fulbright, als Verteidiger der exekutiven Position, auf die von nordvietnamesischer Seite beanspruchte 12-Meilen-Zone bezogen und die Exekutive hatte keine Einwände gemacht, um diese Feststellung zu korrigieren. Auch McNaughton²⁾ hatte während des Hearings von 1966 keine Einwände gegen die Feststellung einer 12-Meilen-Zone erhoben.³⁾

Die Frage des Zusammenhanges zwischen Aktivitäten der US-Zerstörer und südvietnamesischen Marineoperationen gegen nordvietnamesische Positionen (34-A-Operationen) ist bereits weiter oben erörtert worden und dokumentiert sich u.a. durch den zeitlichen Zusammenfall der Beschießung der nordvietnamesischen Inseln Hon Nieu und Hon Me durch südvietnamesische Boote am 3. und 4. August. Auf Vorhaltungen von Senator Morse mußte McNamara, der 1964 jeden Zusammenhang zwischen DeSoto-Patrouillen und 34-A-Plänen geleugnet hatte, zugeben, daß er unter dem Begriff "Navy" verstanden habe, daß sich die Führung der Maddox der Einzelheiten der 34-A Operationen nicht bewußt gewesen sei.⁴⁾

1) Ibid., S. 39-40

2) Siehe "Pentagon Papers", N.Y.T. Edit., op.cit., S. 634

3) Hearing vom 20. Feb. 1968, op.cit., S. 37

4) Ibid., S. 30

Aber auch dies wurde widerlegt, denn eine Überprüfung der entsprechenden Funkmitteilung zeigt, daß die Führung der Zerstörer über die stattfindenden 34-A Operationen Bescheid wußte. Am 3. August - noch 15 Stunden vor dem 2. Zwischenfall - hatte der Patrouillenkommandant eine Botschaft an den Befehlshaber der 7. Flotte übermittelt mit der eindeutigen Warnung, daß die Nordvietnamesen eine direkte Verbindung zwischen 34-A und US-Zerstörerpatrouille sahen. "DRV considers US ships present as enemies because of these operations and have already indicated readiness to treat us in that category." ¹⁾

"Why", so die Frage Fulbrights, "did his superiors not order him to break it (die DeSoto-Patrouille, Anm. d. Verf.) off in view of that cable if they did not wish to provoke an incident?" "Because", so die Antwort des Verteidigungsministers, "we were on the high seas and operating legally and entirely within our rights. The President stated publicly that we would continue to carry out the patrol in international waters in a legal fashion." ²⁾

McNamara bestritt hier somit eine vorsätzliche Provokation Nordvietnams durch die Vereinigten Staaten, räumte aber immerhin ein, daß der Gegner hinter all diesen Vorgängen, die sich in der Nähe der Schauplätze von 34-A-Unternehmungen abspielten, durchaus eine Provokation sehen konnten. Wie konnte Nordvietnam wissen, daß

1) Ibid., S. 33

2) Ibid., S. 40

- 1) die elektronischen Aufgaben der Zerstörer nicht direkt mit den 34-A Operationen in Verbindung standen und
- 2) die US-Zerstörer nicht in einer feindlichen Absicht handelten?

Ein dritter Aspekt von Bedeutung ist die Frage, ob die Exekutive eindeutiges Beweismaterial über einen zweiten Angriff zu jener Zeit in Händen hatte, als die US-Vergeltungsaktion befohlen wurde.

Auch hier kann man bei genauerem Vergleich der Hearings von 1964 und 1968 feststellen, daß es eine bezeichnende Diskrepanz in den Zeugenaussagen von McNamara gibt. 1964 betonte er, daß es nicht den geringsten Zweifel an den nordvietnamesischen Angriffen auf die US-Zerstörer gebe. 1968 sagte er überraschend aus, daß eine Zeitlang die Führung der betroffenen Patrouille und die Befehlszentrale im Pentagon beträchtliche Zweifel an der Wirklichkeit dieser Angriffe hegten. Wie bereits bekannt, hatte Kapitän Herrick, der Führer der DeSoto-Patrouille, eine Botschaft an den CINCPAC gesandt:

"Review of action makes many reported contacts and torpedoes fired appear doubtful...Freak weather effects and over-eager sonarman may have accounted for many reports. No actual visual sightings by Maddox. Suggest complete evaluation before any further action." 1)

1) Zit. in Goulden, op.cit., S. 152;
vgl. auch Teil C, III, "Der Angriff im
Tonking Golf"

Die Administration prüfte, so McNamara, immer wieder die eingehenden Informationen. Hier stellt sich die Frage, ob es sich um den Beweis einer vorsichtigen Haltung oder um die Reflektion möglicher Zweifel über die Wirklichkeit des umstrittenen 2. Angriffes handelt.

McNamara bestand seinen Angaben gemäß auf dem absolut positiven Nachweis von Angriffen vor der Ausgabe von Befehlen zur Vergeltungsaktion (execute order). Aber auch hier ist McNamaras Haltung zweideutig, denn

- 1) nur der Direktor der Joint Chiefs of Staff hatte die eingehenden Informationen analysiert, auf Richtigkeit überprüft und dann die Bewertung weitergegeben. "The actuality of the attack is confirmed."
- 2) diese Schlußfolgerung über den angeblichen zweiten Angriff wurde erst 3 Tage nach der Entscheidung über die Vergeltungsaktion weitergegeben.

Einerseits anerkennt McNamara, daß einige der eintreffenden Informationen zweideutigen und widersprüchlichen Charakter hatten, andererseits betont er aber, daß das Beweismaterial ausgereicht habe, um zu der definitiven Feststellung zu kommen, daß ein zweiter Angriff stattgefunden habe. Diese Entscheidung habe man vor allem aufgrund der abgefangenen nordvietnamesischen Funknachrichten (intercepts) getroffen. Diese "intercepts" beweisen zwar angeblich, daß es seitens der Nordvietnamesen den klaren Befehl zum Angriff gegeben habe; aus Sicherheitsgründen wurden diese Nachrichten aber nie einem größeren Kreis der Parlamentarier zugänglich gemacht, und so ist es natürlich schwierig, zu beurteilen, inwieweit sie die exekutive Entscheidung positiv beeinflussen mußten.

IV. SCHLUSSFOLGERUNG: VERSUCH EINER OBJEKTIVEN AUSWERTUNG

Dieser Teil C der Untersuchung ist eine Fallstudie zum Auftreten einer akuten Krise und die durch sie ausgelösten Reaktionen in Form von Entscheidungsprozessen im Rahmen des institutionellen Apparates und der konstitutionellen Befugnisse des amerikanischen Regierungssystemes. Die vorhergehende Analyse veranschaulichte, wie mühelos und schnell der Kongreß in einer so entscheidenden Frage "überzeugt" werden konnte und wie leicht es der Exekutive gemacht wurde, nicht die volle Wahrheit sagen zu müssen.

Anhand des ausgewerteten Materials läßt sich retrospektiv eine begrenzte Schlußfolgerung über die beiden kritischen Punkte der Kriegsführung in Vietnam vor Verabschiedung der Tonking-Golf-Resolution machen:

- 1) Die geheime Kriegsführung vor August 1964
- 2) Die beiden Zwischenfälle im Tonking Golf vom 2. und 4. August 1964

Eingangs sei noch einmal ausdrücklich festgestellt: In jenen kritischen Tagen des Jahres 1964 werden sowohl der allgemeine Konflikt in Vietnam/Indochina als auch die beiden speziellen August-Zwischenfälle im Tonking Golf in einer ausschließlich von den exekutiven Entscheidungsträgern bestimmten Version Kongreß und Öffentlichkeit geschildert; das wesentlich andere Bild der wirklichen Vorgänge, das sich aus dem bis dahin bekannten Material einige Jahre später herauschälte, zeigt, daß die Untersuchungsmaschinerie des Kongresses - hier in Form der beiden Ausschüsse -

nur unzureichend funktioniert hat, sei es wegen der mangelhaften Arbeit der Senatoren oder wegen der überlegenen Ausrüstung der Exekutive mit außenpolitischem Werkzeug.

1. Beurteilung der tatsächlichen Gesamtsituation

- 1a. die geheime Kriegsführung in Indochina vor August 1964
- 1b. die Tonking-Golf-Zwischenfälle vom 2. und 4. August 1964

Vor den August-Zwischenfällen im Golf von Tonking hat eine geheime Kriegsführung der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten gegen Nordvietnam stattgefunden. Allein mit Hilfe der Pentagon Papers läßt sich feststellen, daß das wirkliche Ausmaß der militärischen Operationen die der Öffentlichkeit bekannten Planungen weit übertraf. ¹⁾

Auf den Zusammenhang zwischen den geheimen DeSoto-Patrouillen und den ebenfalls geheimen 34-A-Operationen wurde bereits hingewiesen. Die 34-A-Operationen wurden durch die Berater Präsident Johnsons unter der Annahme geplant, daß ein allmählich steigender Druck Hanoi zur Aufgabe der Unterstützung der Vietkong zwingen könnte und damit die aktive militärische Tätigkeit im Süden des Landes zusammenbrechen werde.

1) Vgl. dazu auch Teil C, III dieser Untersuchung

Der US-Zerstörer Maddox befand sich nicht nur, wie Präsident Johnson und seine Entscheidungshelfer immer wieder behaupteten, auf einer sogenannten "routine patrol in international waters". Er war mit elektronischen Geräten, ähnlich der Pueblo, als Spionageschiff ausgestattet, und war in die von Nordvietnam beanspruchten Küstengewässer eingedrungen; dies just zu jenem Zeitpunkt, als die Südvietnamesen nordvietnamesische Installationen mit gerade von den Vereinigten Staaten gelieferten Schiffen und durch die US-Marine ausgebildeten Mannschaften beschossen. Es ist folglich nicht überraschend, daß die Nordvietnamesen in subjektiver Perzeption annehmen mußten, daß diese US-Zerstörer im Golf von Tonking einen Teil der feindlichen Operationen gegen Nordvietnam darstellten. ¹⁾

Eugene Windchy weist in seiner Untersuchung nach, daß die Maddox die ersten Schüsse abgab, da der Kapitän einen Angriff befürchtete. McNamara gab bei den Zeugenaussagen an, es habe sich am 2. August bei dem ersten Zwischenfall um Warnschüsse gehandelt; die Beweisführung spricht aber dafür, daß es sich um Schüsse mit der Zielsetzung der Vernichtung (aimed to kill) gehandelt hat.

Der anschließende Angriff der Nordvietnamesen resultierte in einer einzigen kleinen Beschädigung (Schuß-

1) Siehe dazu auch Teil C, III dieser Untersuchung

loch). Die angeblichen Angriffe der Nordvietnamesen auf die Maddox und die C. Turner Joy beim 2. Zwischenfall am 4. August haben vermutlich niemals in der von der US-Regierung präsentierten Form stattgefunden. Für Johnson jedoch stellten sie den Beweis einer vorsätzlichen und wiederholten Aggression dar. Obwohl es möglich ist, daß die Exekutive beim Entscheidungsprozeß in jenen kritischen Tagen bis zu einem gewissen Grade einer Art "Selbsttäuschung" erlag, erscheint es doch wesentlich wahrscheinlicher, daß sie den Kongreß und damit das amerikanische Volk vorsätzlich irreführte.

Allerdings ist es trotz vehementer Dementis aus Hanoi ¹⁾ wahrscheinlich, daß es auch am 4. August irgendwelche Zwischenfälle mit nordvietnamesischen Booten gegeben hat. Die von den Amerikanern abgefangenen Nachrichten lassen klar die Angriffsbefehle erkennen. Aber die beiden Zwischenfälle selbst wurden in der Befehls- und Entscheidungszentrale in Washington DC, besonders von Verteidigungsminister Robert S. McNamara als wesentlich schwerwiegender perzipiert als sie waren. Retrospektiv erscheint ein derartig rasches Aufbauschen der Zwischenfälle und die als Konsequenz folgende Vergeltungsaktion problematisch. I.F. Stone hat sogar die sehr krasse Vermutung, bei der Krise handele es sich nicht um

1) Vgl. dazu: Presseinformation, DRV Ministry of Foreign Affairs, Press and Information Department, October 1964, in: John Gerassi, North Vietnam: A Documentary, London: George Allen and Unwin Ltd., 1968, S. 156 ff

"...just decision-making in a crisis, but... crisis-making to support a secretly pre-arranged decision..." 1)

Er geht in seiner Vermutung so weit, daß er die Ereignisse im Tonking Golf mit dem Mukden-Zwischenfall in der Mandschurei vom Jahre 1931 vergleicht. 2)

Einige Spezialisten auf dem Gebiete der "Tonking-Golf-Frage", die sich jahrelang genauestens mit der Problematik befaßt haben, kommen zu folgenden Aussagen: Für Joseph G. Goulden 3) beruht die Tonking-Golf-Resolution auf einer "multi-level deception" des Kongresses und des Volkes. Eugene Windchy 4) geht in seinen Aussagen nicht ganz so weit. Er kommt zu dem Schluß, "that a premeditated North Vietnamese attack on August 4 seems to have been improbable, though not absolutely impossible ...The Communists definitely were provoked, as on August 2, if one considers the circumstances as well as the nature of the destroyer patrol." 5) John Galloway, 6) der primär chronologisch berichtet, überläßt es mehr oder weniger dem Leser, seine eigenen Schlüsse zu ziehen. Anthony Austin 7)

1) I.F. Stone, "McNamara and Tonkin Bay: The Unanswered Questions", in: The New York Book Review, 28.März 1968

2) Ibidem

3) Goulden, op.cit.

4) Windchy, op.cit.

5) Windchy in einem Gespräch mit dem Verfasser

6) Galloway, op.cit.

7) Austin, op.cit.

beschuldigte die Regierung der Provokation und vorsätzlichen Kriegsführung, anerkennt allerdings "the shortcoming (of his) inability to provide sources for much of my information". Er fügt jedoch hinzu: "If the government wishes to dispute these conclusions, it can release the intercepts or at least permit the staff of the Senate Foreign Relations Committee to examine them." ¹⁾

Was die Zwischenfälle im Tonking Golf betrifft, so kann keiner dieser Autoren den positiven Nachweis erbringen, daß die Angriffe (im wesentlichen handelt es sich um den 2. Angriff) n i c h t stattfanden, aber auch seitens der Exekutive gibt es umgekehrt keinen definitiven Beweis f ü r die Existenz der Angriffe. Die Möglichkeit für den Außenstehenden, die exekutiven Entscheidungen, Planungen etc. anhand entsprechender Unterlagen zu überprüfen, ist unmöglich, da diese Dokumente geheim sind.

Auch die zuständigen Ausschüsse des Kongresses waren in drei Hearings nicht in der Lage, in entscheidendem Ausmaß mehr Licht in das Dunkel der Zwischenfälle im Golf von Tonking zu bringen, als es das von der Regierung veröffentlichte Material zuließ. Das erste Hearing vom August 1964 stellte ein "pro-forma-Verfahren" dar, das dem Weißen Haus bei der Billigung der Tonking-Golf-Resolution durch den Kongreß und damit implizite bei der Übertragung weitreichender legislativer Machtbefugnisse an die Exekutive hilf-

1) Austin in einem Gespräch mit dem Verfasser

reich unter die Arme greifen sollte. Die beiden Dissidenten, Wayne Morse und Ernest Gruening, verloren später ihre Senatssitze. Fulbright spielte den "floor manager" der Regierung, was er später öffentlich sehr bedauern sollte.

Das zweite Hearing vom Mai 1966 wurde geheimgehalten und beim dritten Hearing vom Februar 1968, das in stark zensierter Form veröffentlicht wurde, waren bedauerlicherweise nur die Zeugen McNamara und Wheeler geladen; überdies war es auf einen Tag begrenzt. Es erhebt sich u.a. die Frage, warum von den zuständigen Komitees nicht jene Leute als Zeugen geladen wurden, die während der kritischen Tage entweder an Bord der Zerstörer im Tonking Golf oder im "command and control center" des Pentagon waren. Wenn dieses letzte Hearing auch wesentlich aufschlußreicher war als die vorhergehenden, so verfehlte doch auch diese öffentliche Anhörung ihr Ziel der gründlichen Untersuchung und enthüllte nicht im Detail die kontroversen Punkte. Verärgert über Widersprüche, Ausflüchte und die ständigen Verweise der Zeugen auf streng geheime Quellen, stellte Senator Gore schließlich fest: "I think we must plow forth and get to the full truth and make a record to the public." ¹⁾

Aber auch dazu sollte es nie kommen. Es verbleibt die Frage, wie der Kongreß als Gesamtinstitution zu einem wohldurchdachten und ausgewogenen Urteil gelangen soll, wenn die von der Sachfrage her wichtigsten Ausschüsse nicht zu den wichtigen Informationen Zutritt haben.

1) Hearing vom 20. Feb. 1968, op.cit., S. 109

2. Die Verfassungsproblematik: Beurteilung der präsidentiellen Kriegsführung in Vietnam

Eine ausführliche Erörterung der verfassungsrechtlichen Problematik ist bereits in einem vorhergehenden Teil der Untersuchung in Form einer Institutionsanalyse erfolgt.¹⁾ Unter diesem Gesichtspunkt soll im nachfolgenden Teil die Rolle des Kongresses im außenpolitischen Entscheidungsprozeß zur Verabschiedung der Tonking-Golf-Resolution untersucht werden. Dies halte ich angesichts der starken Gewichtsverlagerungen und Kompetenzverschiebungen im amerikanischen Regierungssystem auf dem Gebiet der War Powers für notwendig, die ein Bild geschaffen haben, das sich von den überkommenen klassischen Vorstellungen der Gewaltenteilung wesentlich unterscheidet.

Bei der Beurteilung der präsidentiellen Kriegsführung soll dieses gesamte Problem der Abgrenzung der War Powers noch einmal in seiner Komplexität aufgezeichnet und der Versuch unternommen werden, festzustellen, ob sich nicht eine Charakterisierung des grundsätzlichen präsidentiellen Verhaltens unter den gegenwärtigen Umweltbedingungen vornehmen läßt.

Das Problem der Legalität der präsidentiellen Kriegsführung in Vietnam²⁾ kann man nicht isoliert anhand

1) Vgl. Teil B, I - hier wurde die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Exekutive und Legislative auf dem Gebiete der War Powers geschildert

2) Man könnte diese Betrachtung der Frage der Legitimation der Kriegsführung auf weitere wichtige Gesichtspunkte ausweiten - e.g. gemäß UN-Charter, Genfer Übereinkommen vom Jahre 1954, Völkerrecht, etc.; vgl. dazu u.a. "Legality of United States Participation in the Vietnam Conflict", Yale Law Journal, Vol. 75, 1966

der Tonking-Golf-Resolution betrachten, sondern muß darüberhinaus weitere Kriterien berücksichtigen. Am besten läßt sich dies anhand einer Analyse der von der US-Regierung zur Rechtfertigung der exekutiven Aktionen in Vietnam vorgebrachten Punkte vornehmen.

Die Frage, ob der Präsident zu dieser Kriegsführung ohne formelle Kriegserklärung des Kongresses befugt ist, hängt einerseits von der Interpretation der konstitutionellen Befugnisse des Präsidenten als "Commander-in-Chief of the armed forces of the United States and his duty to see that the laws are faithfully executed" ¹⁾ ab, andererseits von der Stichhaltigkeit der Beurteilung der von der Administration vorgebrachten Rechtfertigung, auf deren wichtigste Punkte im einzelnen eingegangen werden soll.

Außenminister Rusk hat Befugnis und Pflicht des Präsidenten, militärische Operationen in Vietnam durchzuführen, folgendermaßen begründet:

- 1) Verpflichtungen (sog. commitments) im Rahmen des Southeast Asia Treaty;
- 2) Versprechungen der Präsidenten Eisenhower, Kennedy und Johnson gegenüber der südvietnamesischen Regierung;
- 3) Genehmigung der jährlichen Beistandsprogramme (sog. assistance programs) seit 1955 durch den Kongreß;

1) In seiner Eigenschaft als Chief Executive, Anm. des Verf. Dieser verfassungsrechtliche Punkt wurde ausführlich im konstitutionellen Teil behandelt - Vgl. Teil B, I, 1 der Untersuchung

- 4) Erklärungen der SEATO-Ministerratskonferenzen;
- 5) die gemeinsame EntschlieÙung des Kongresses vom 6./7. August 1964, Tonking-Golf-Resolution;
- 6) die Ergänzungsverteidigungsbewilligungen (sog. supplemental defense appropriations) für Vietnamoperationen vom 7. Mai und 17. September 1965. ¹⁾

Die verfassungsrechtliche Relevanz dieser Begründungen für die präsidentielle Kriegsführung in Vietnam soll im Folgenden untersucht werden.

2a. Die Tonking-Golf-Resolution

Unterstaatssekretär Nicholas de B. Katzenbach hatte in einem Hearing vor dem auswärtigen Senatsausschuß behauptet, daß die Tonking-Golf-Resolution zusammen mit dem SEATO-Vertrag ein "functional equivalent of a declaration of war" ergebe. ²⁾ Vom Standpunkt der Befürworter der exekutiven Kriegsführung aus gesehen, ist eine solche Frage relativ bedeutungslos. Seit Beendigung des zweiten Weltkrieges hatten die Präsidenten immer wieder ihre Befugnis betont, auch ohne ausdrückliche Ermächtigung des Kongresses Streitkräfte einzusetzen. Oft wurde das exekutive Recht der Kriegsführung

-
- 1) Siehe dazu: Secretary Rusk, The Tasks of Diplomacy, Why Vietnam, Washington DC, US Gov. Printing Office, 1965, S. 10-12; New York Times, 19. Juni 1965, S. 10
 - 2) U.S. Commitments to Foreign Powers, Hearings Before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 90th Congress, 1st sess., on S. Res. 151, 17. August 1967, S. 82

damit begründet, daß der Präsident kraft seines Amtes als Commander-in-Chief der Streitkräfte und als Chief Executive entsprechende Schritte auch ohne Resolution oder formelle Kriegserklärung unternehmen könne.

Der Rechtsberater des State Department führt bei der Rechtfertigung der präsidentiellen Prärogative an:

There can be no question in present circumstances of the President's authority to commit U.S. forces to the defense of South Vietnam. The grant of authority to the President in Article II of the Constitution extends to the actions of the United States currently undertaken in Vietnam. 1)

Trotz seiner wiederholten Berufung auf die Resolution erklärte auch Präsident Johnson am 18. August 1967 auf einer Pressekonferenz:

We stated then, and we repeat now, we did not think the resolution was necessary to do what we did and what we're doing. But we thought it was desirable and we thought if we are going to ask them (den Kongreß, Anm. des Verf.) to stay the whole route and if we expected them to be there on the landing we ought to ask them to be there on the takeoff. 2)

Trotz der sich widersprechenden und teilweise undurchsichtigen Aussagen steht fest: Die vom Kongreß am 10. August 1964 als gemeinsame Entschließung verabschiedete Tonking-Golf-Resolution überantwortete dem Präsidenten Vollmachten auf breitester Basis;

1) Leonard C. Meeker, "The Legality of United States Participation in the Defense of Vietnam", in: The Department of State Bulletin, 28. März 1966, S. 484

2) The New York Times, 19. August 1967

sie wurde so umfassend formuliert, daß der Präsident alle nach seinem Ermessen notwendigen Maßnahmen zur Verteidigung der Mitglieds- und Protokollstaaten des SEATO-Vertrages ergreifen konnte. ¹⁾ Präsident Johnson hat sich bei seiner Kriegsführung im Zusammenhang mit den anderen in diesem Teil der Untersuchung auszuwertenden Gesichtspunkten vor allem auf diese Resolution als Ermächtigungs- und Rechtsgrundlage der weiteren Eskalation des Konfliktes berufen. Wiederholt hat die Exekutive behauptet, daß die Tonking-Golf-Resolution die legislative Ermächtigungsgrundlage für die ausgedehnten militärischen Aktionen in Vietnam bedeute. Bei einer genauen Überprüfung der Entstehung der Tonking-Golf-Resolution kann dieses Argument jedoch nicht so absolut aufrecht erhalten werden, weil wohl nicht vollständig geklärt ist, ob ein in solcher Form gegebener Blankoscheck verfassungsmäßig voll abgesichert ist.

Bevor jedoch diese Problematik nachfolgend in einer Analyse und Bewertung der Rolle des Kongresses ²⁾ ausführlich untersucht wird, sollen erst einmal jene anderen "Rechtfertigungsgründe" bewertet werden.

2b. Präsidentielle Prärogative

Im Zusammenhang mit der Frage der präsidentiellen Prärogative sei noch einmal auf die ausführliche Erörterung der verfassungsrechtlichen Befugnisse des Präsidenten auf dem Gebiet der War Powers hingewiesen. ³⁾

1) Vgl. Southeast Asia Resolution, 10. Aug. 1964, Public Law 88-408 (H.J.Res. 1145)

2) Siehe Teil C, IV, 3 der Untersuchung

3) Vgl. Teil B, I, 2 der Untersuchung

Ohne Zweifel verlangt die heutige Zeit mit ihren weitreichenden Änderungen auf waffentechnologischem Sektor und der daraus resultierenden Schnelligkeit, mit der sich Krisensituationen entwickeln können, die Existenz einer starken Exekutive. Dies impliziert die Notwendigkeit einer sofortigen angemessenen Reaktion in Krisenfällen, der Wahrung der Verschwiegenheit über geheime Vorgänge, Schutz amerikanischer Bürger und amerikanischen Eigentums in Übersee etc. Es geht um das gesamte Spektrum der Wahrung amerikanischer Sicherheitsinteressen sowohl unter dem Erfordernis des Machtgleichgewichtes als auch unter dem Gesichtspunkt der kollektiven Selbstverteidigung. Angesichts dieser Lage muß festgestellt werden, daß die Waagschale der "checks and balances" sich stark zugunsten der Exekutive geneigt hat. Diese Situation entwickelte sich primär durch den Verzicht der Legislative auf Wahrnehmung ihrer Prärogative auf den entsprechenden Gebieten, aber auch sekundär durch die globale politische und technologische Entwicklung nach Beendigung des zweiten Weltkrieges.

Andererseits liegt in dieser politischen und waffentechnologischen Entwicklung eine so große Gefahr überhöhter Schadenserwartung für den Fall der der Kontrolle entgleitenden größeren militärischen Verwicklung, daß der Kongreß als Hemmer der außenpolitischen Beweglichkeit mit seiner Möglichkeit der Willensbildung aus einem viel weiteren Meinungsspektrum heraus, als dies der Regierung möglich ist, viel stärker in Entscheidungen über größere militärische Aktionen eingreifen sollte, als er es in der Vietnamfrage über weite Strecken getan hat. Ausgenommen werden sollte nur die Notwendigkeit "... to

repel sudden attacks on the United States...". Denn obwohl der Präsident laut Verfassung hauptverantwortlicher Träger der Richtlinien für die Außen- und Sicherheitspolitik ist, sollte er nicht die Ermessensfreiheit haben, den militärischen Aktionsapparat als Instrument der Außenpolitik einzusetzen. Obwohl die Verfassung durch die Schaffung der Befugnisse eines Commander-in-Chief den militärischen Apparat einer zivilen Kontrolle unterwirft, hatten die Gründungsväter keineswegs die Absicht, dem Präsidenten allein die War Powers zu überlassen.

2c. Der SEATO-Vertrag

Wie schon weiter oben ¹⁾ ausgeführt, hat die amerikanische Regierung die Tonking-Golf-Resolution im Zusammenhang mit dem SEATO-Vertrag mit einer Kriegserklärung gleichgesetzt. Unterstaatssekretär Nicholas deB. Katzenbach fragte in einem Hearing des auswärtigen Senatsausschusses:

"What could a declaration of war have done that would have given the President more authority and a clearer voice of the Congress of the United States that that (die Resolution - Anm.d.Verf.) did?" ²⁾

-
- 1) Siehe Teil C, IV, 2 a dieser Untersuchung
 - 2) "U.S. Commitments to Foreign Powers", Hearings Before the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 90th Cong., 1st sess., on S. Res. 151, 17. August 1967, S. 81, S. 83

Der SEATO-Vertrag ist einer jener multilateralen Sicherheitsverträge, die die Vereinigten Staaten im Verlauf der weltweiten amerikanisch-sowjetischen Auseinandersetzungen nach dem Zweiten Weltkrieg abgeschlossen haben. Obwohl Südvietnam, wie auch Kambodscha und Laos, kein Signatarstaat ist, sondern sich nur innerhalb einer sog. "protocol area" befindet, welche die Vertragspartner als wesentlich für die eigenen Sicherheitsinteressen ansehen, wird von exekutiver Seite her dieser Vertrag als eine Grundlage zur Rechtfertigung des Krieges angeführt.

Der SEATO-Vertrag ist laut US-Verfassung dem "law of the land" gleichzusetzen, an welches die Vereinigten Staaten als souveräne Nation mit entsprechenden Rechten und Pflichten unter dem Völkerrecht gebunden sind. ¹⁾ Der Vertrag soll seine Mitglieder und die drei aus dem ehemaligen Französisch-Indochina entstandenen nicht-kommunistischen Staaten gegen eine potentielle kommunistische Aggression schützen. Die Verteidiger der Prärogative des Präsidenten verweisen auf die Tatsache, daß der Kongreß dem Präsidenten keine besonderen Beschränkungen bei der Ausübung der Verantwortlichkeiten gemäß Vertragswerk auferlegt mit Ausnahme des ausdrücklichen Verweises, daß es sich um eine k o m m u n i - s t i s c h e Aggression handeln müsse. ²⁾ Weiterhin wird angeführt, daß man die Militär- und Wirt-

1) Vom US Senat mit einem Stimmenverhältnis von 81 zu 1 genehmigt, am 19. Februar 1955 durch die USA in Kraft gesetzt

2) Vgl. Art. IV des SEATO-Vertrages

schaftshilfe gegenüber Südvietnam im Jahre 1954 unter Eisenhower begonnen habe, und daß in den folgenden Jahren der Kongreß diese Beistandsprogramme mit ausdrücklicher Erwägung der Fortführung eines wesentlichen Unterstützung Südvietnams genehmigt habe. ¹⁾

Am 15. April 1964 und am 5. Mai 1965 veröffentlichte der Rat der SEATO jeweils Kommuniqués, in denen es unter anderem hieß:

"...the defeat of this Communist campaign is essential not only to the security of the Republic of Viet-Nam but to that of South-east Asia."

Im Frühsommer 1965 erklärte der SEATO-Rat:

"...the Council welcomed and expressed warm support for the policy of the United States Government as outlined by President Johnson on April 7, 1965, when he affirmed the determination of the United States to provide assistance to South-Vietnam to defend its independence, stated the readiness of the United States for unconditional discussion with the governments concerned in search for a peaceful settlement, and offered the prospect of enriching the hopes and existence of more than 100 million people by a program of economic and social assistance in South-east Asia." ²⁾

1) Vgl. Secretary Rusk, The Tasks of Diplomacy, Why Vietnam, op.cit., S. 10

2) US Department of State Bulletin, 4. Mai 1964, S. 692, 7. Juni 1965, S. 924

Mit Recht führen die präsidentiellen Advokaten an, daß der Kongreß keine Versuche unternommen habe, den Präsidenten bei seiner Politik der Unterstützung sowohl der SEATO als auch seiner Versprechen gegenüber Südvietnam zu hindern. Abgesehen von den erwähnten Maßnahmen hat der Kongreß 1964 mit überwältigender Mehrheit zwei Ergänzungsbewilligungen zur Unterstützung der Kriegsführung in Vietnam genehmigt; eingeschlossen ist hier der am 17. September 1964 genehmigte "1.7 billion Southeast Asia Emergency Fund", ¹⁾ der nach der Ankündigung ²⁾ der Absicht des Präsidenten, die amerikanische Truppenstärke in Vietnam wesentlich zu erhöhen, bewilligt wurde.

Bei einer Analyse des SEATO-Vertrages selbst kommt man jedoch zu der Feststellung, ⁵⁾ daß

- 1) der Textinhalt zweideutig ist und es in der Auslegung zumindest zweifelhaft ist, ob die Vereinigten Staaten aufgrund dieses Vertrages den Südvietnamesen beistehen müssen; ³⁾
- 2) Südvietnam nicht zu den Unterzeichnern des Vertrages gehört, nicht einmal als existierender Staat anerkannt, sondern nur als "free territory under the jurisdiction of the State of Vietnam" ⁴⁾ bezeichnet wird. Der souveräne Staat Republik Vietnam erklärte erst über ein Jahr später seine Unabhängigkeit; es ist mithin fraglich, ob er

1) H.J. Res. 447; H.R. 9221

2) Cong. Rec. vom 28. Juli 1965, S. 18111

3) Vgl. dazu den vollen Wortlaut des SEATO-Vertrages, in: "Background information relating to peace and security in Southeast Asia and other areas", op.cit., S. 69 f

4) Ibid., S. 69

5) Die Beurteilung beruht z.T. auf Unterlagen des Fulbright-Stabes

Gegenstand des SEATO-Zusatzprotokolls ist;

- 3) in Artikel IV des Vertrages ausdrücklich betont wird, daß einer Aggression nur in Übereinstimmung mit dem eigenen konstitutionellen Prozeß begegnet werden soll; in anderen Worten, daß sich der Kongreß mit der Frage zu beschäftigen hat und seiner Unterstützung zumindest in Form einer Resolution Ausdruck gibt.¹⁾

Überdies kommt die spezifische verfassungsrechtliche Problematik erschwerend hinzu:

- 4) Hierbei geht es um die Frage der "treaties" im allgemeinen, d.h. um die Stellung der völkerrechtlichen Abkommen im Verfassungssystem der Vereinigten Staaten²⁾ und innerhalb dieses Rahmens um die Frage militärischer Maßnahmen in Ausübung von Vertragsbestimmungen. Die Verfassung bestimmt, daß ein solches völkerrechtliches Abkommen (treaty) gemäß Art. II, sec. 2, Abs. 2 der Verfassung nur mit Zustimmung des Senates abgeschlossen werden kann. Ist dies geschehen, so wird es den Bundesgesetzen gleichgesetzt (law of the land) und der Präsident "...shall take care that the laws be faithfully executed".³⁾ In anderen

1) Vgl. Art. IV, Abs. 1 des SEATO-Vertrages

2) In den Vereinigten Staaten gibt es zwei Typen von völkerrechtlichen Abkommen: treaties und executive agreements. Walter Wiese sagt hierüber aus: "Treaties sind Abkommen, denen der Senat gemäß Art. II, sec. 2, Abs. 2 zugestimmt hat, während executive agreements vom Präsidenten allein abgeschlossen werden. Sie finden ihre rechtliche Begründung in den verschiedensten Befugnissen der Exekutive. In der Vertragspraxis der USA nehmen sie einen breiten Raum ein. Gegen den alternativen Gebrauch von treaties und executive agreements werden Bedenken vom Standpunkt einer parlamentarischen Kontrolle der Vertragsgewalt erhoben." - Walter Wiese, Der Kampf um das Bricker-Amendment, Hansischer Gildenverlag, Heitmann & Co., Hamburg, 1965, S. 76

3) US-Verfassung, Art. II, sec. 3

Worten, der Vertrag wird zu einem Teil der nationalen Gesetzgebung. Das kommt natürlich der Exekutive bei ihrer Interpretation sehr entgegen; denn dadurch, daß die vom Kongreß gebilligten Gesetze "shall be the supreme law of the land" ¹⁾ hat das Votum der Vertragspartner der Vereinigten Staaten im "Ernstfall" keinen Einfluß auf das gesetzlich präfixierte Verhalten der Vereinigten Staaten.

Andererseits sind die War Powers dem Kongreß überschrieben. So müssen also entsprechende Entscheidungen über militärische Aktionen naturgemäß von seinen beiden Häusern getroffen werden. Da beim Zustandekommen des treaty aber nur der Senat beteiligt war, kann auch dieses Argument der Exekutive entkräftet werden. ²⁾

Mit den Worten des ehemaligen Assistant Secretary of State, James Grafton Rogers, läßt sich zusammenfassen:

"The Constitution says, therefore, in effect, "Our country shall not be committed formally to a trial of force with another nation, our people generally summoned to the effort and all the legal consequences to people, rights and property incurred until the House, Senate and the President agree." ³⁾

-
- 1) Vgl. Art. IV der US-Verfassung
 - 2) Die Möglichkeit, dem Senat allein die War Powers zu überlassen, wurde von den Gründungsvätern abgelehnt; vgl. Teil B, I dieser Untersuchung
 - 3) James Grafton Rogers, World Policing and the Constitution, Boston: World Peace Foundation, 1945, S. 35

2d. Commitments

Nicht nur treaties und executive agreements, sondern auch "commitments" spielen bei der exekutiven Rechtsfertigung der Kriegsführung in Vietnam eine Rolle. Johnson hatte auf sein "Recht" zum Einsatz militärischer Kräfte unter Berufung auf jene "commitments", die schon seine Amtsvorgänger eingegangen waren, hingewiesen.

Bei Beendigung der Genfer Konferenz im Jahre 1954 hatte Eisenhower versprochen, die Vereinigten Staaten "(would)...not use force to disturb the settlement." Er fügte jedoch hinzu "(that)...any renewal of Communist aggression would be viewed by us a matter of grave concern." Im Oktober 1954 bot Eisenhower Südvietnam Wirtschaftshilfe an "(to help make South Vietnam, Anm.d.Verf.)...capable of resisting attempted subversion or aggression through military means." Am 11. Mai 1957 hatte Eisenhower zusammen mit Präsident Diem eine gemeinsame Erklärung abgegeben, in der sie übereinkamen "...that aggression or subversion threatening the political independence of the Republic of Vietnam would be considered as endangering peace and stability." Am 2. August 1961 erklärte Kennedy, daß "...the United States is determined that the Republic of Vietnam shall not be lost to the Communists for lack of any support which the United States Government can render." Am 14. Dezember 1961 versicherte Kennedy gegenüber Diem, daß die Vereinigten Staaten bereit seien "...to help the Republic of Vietnam to protect people and to preserve its independence." ¹⁾

1) Auswahl einiger "commitments" aus einem State Department Memorandum, zit. in: Vietnam and International Law, Consultative Council of the Lawyers Committee on American Policy towards Vietnam, Flanders, N.J., O'Hare Books, 1967, S. 124

Diese der südvietnamesischen Regierung gegenüber abgegebenen Versprechen lassen vermuten, daß die Vereinigten Staaten bereit waren, sich auch auf militärische Aktionen einzulassen. Als sich jedoch Präsident Johnson bei der Rechtfertigung seines militärischen Kurses in Vietnam auf die "commitments" seiner Amtsvorgänger bezog, gab Eisenhower in einem Interview folgende Erklärung ab: "We said we would help that country. We were not talking about military programs but foreign aid." ¹⁾ Kennedy hatte schon 1963 eine ähnliche Aussage gemacht:

"In the final analysis it is their war, they are the ones who have to win it. We can help them, we can give them equipment, we can send our men out there as advisors, but they have to win it." ²⁾

Diese Liste der sog. "commitments", der Versprechen, Verpflichtungen, Deklarationen, Communiqués etc. könnte noch wesentlich erweitert werden; ihr Gipfelpunkt dürfte folgendes Versprechen Präsident Johnsons vom 12. Dezember 1967 vor einem amerikanischen Gewerkschaftskonvent sein: "(to)...honor and respect our sworn commitments to protect the security of Southeast Asia." ³⁾

Der Präsident hat nicht das verfassungsmäßige Exklusivrecht, in Erfüllung von Vertragspflichten (treaties und executive agreements) die Nation zu

1) The New York Times, 18. Aug. 1965

2) New York Times vom 3. Sept. 1963

3) Weekly Compilation of Presidential Documents, Vol. 3, No. 50, vom 18. Dez. 1967, S. 1740

militärischen Aktionen zu verpflichten, schon gar nicht durch commitments der Präsidenten, die konstitutionell nur deklaratorischen Wert besitzen. Commitments dieser Art scheinen oft ohne ausreichende Überlegung abgegeben worden zu sein. Die Verfassung der Vereinigten Staaten berührt in keinem Punkt derartige Verpflichtungen; sie verlangt Klarheit und Legalität bei der Abfassung entsprechender Abkommen. Bindend sind "Commitments" nur insofern, als sie eine öffentlich abgegebene politische Absichtserklärung sind, deren Nichteinhaltung politisch-praktische Konsequenzen, vor allem durch gesteigertes Mißtrauen anderer politischer Entscheidungsträger und die Möglichkeit verstärkter Fehlinterpretationen, nach sich ziehen können. Sie können allerdings relativ flexibel gehandhabt und interpretiert werden.

Es soll einmal noch betont werden, daß es seit Beendigung des zweiten Weltkrieges bei einer ganzen Reihe von Gelegenheiten ¹⁾ heftige Debatten über die Frage der präsidentiellen Kriegsführung ²⁾ gegeben hat. Ein wesentlicher Aspekt dieser Kontroverse - nämlich die häufige Rechtfertigung militärischer Aktionen in Vietnam mit der Begründung entsprechender amerikanischer Verpflichtungen (commitments), konnte inzwischen durch die Klärung der Frage, was nun eine nationale Verpflichtung (national commitment) beinhalte und wie

1) Beispiele: Korea 1950; Entsendung von Truppen nach Europa im Jahre 1951; Entsendung von Kampftruppen nach Vietnam 1965 und Kambodja 1970

2) D.h. der Frage des legalen Einsatzes von US-Streitkräften in Abwesenheit einer formellen Kriegserklärung oder einer anderen besonderen Autorisierung durch den Kongreß

sie entstehe, zum größten Teil beigelegt werden. 1)

2e. Appropriations und ähnliche Beschlüsse

Gegen den Vorwurf des Übergriffs über ihre außenpolitischen Befugnisse im Zusammenhang mit der Tonking-Golf-Resolution hinaus wehrt sich die Exekutive mit dem berechtigten Hinweis auf die Tatsache, daß die Legislative ihre mächtigste Waffe gegen solche Kompetenzüberschreitungen, nämlich das Bewilligungsrecht (control of appropriations), nicht gegen den Präsidenten eingesetzt, sondern ihn im Gegenteil positiv unterstützt hat. Diese Haltung zeigt, daß der Kongreß die Auffassung über die Befugnis des Präsidenten zur Kriegsführung in Vietnam ohne formelle Kriegserklärung durch das Parlament nicht nur geteilt, sondern aktiv unterstützt hat.

Kritiker der Regierung Johnson führen allerdings dagegen an, daß sich der Kongreß nach Lage der Dinge und aufgrund der amerikanischen Militärverpflichtungen in Vietnam vor ein fait accompli gestellt sah und damit keine andere Wahl hatte, als den Präsidenten zu unterstützen. Häufig wird in diesem Zusammenhang impliziert, daß schon Kennedys Vietnampolitik die dann folgenden Ereignisse vorgezeichnet habe.

1) Vgl. dazu: "The National Commitments Resolution of 1969"; Die Entschließung - S. Res. 85, 91st cong., 1st sess. - wurde am 25. Juni 1969 mit einem Stimmverhältnis von 70:16 durch den Senat angenommen. Sie stellt den Versuch dar, sowohl die oben angeschnittenen Fragen als auch die Befugnisse des Kongresses im außenpolitischen Rahmen unter besonderer Berücksichtigung der Verwicklung in kriegserische Aktionen zu klären

Welche Rolle spielt in der Analyse das Problem der "appropriations"?

Bei der Vergabe der meisten Bewilligungsgelder (appropriations) ¹⁾ ging es im Endeffekt für die einzelnen Mitglieder des Kongresses nicht nur um die Frage der Bereitstellung finanzieller Mittel zum allgemeinen Ausbau der militärischen Kapazität, sondern im Falle eines positiven Votums faktisch zugleich um ein Plädoyer für die präsidentielle Politik in Vietnam. Der Wert der Tonking-Golf-Resolution als Zeichen der ausdrücklichen Unterstützung des Vietnam-Kurses des Präsidenten durch den Kongreß wird mithin durch anschließende finanzielle Bewilligungen wesentlich erhöht. So ist es nicht verwunderlich, daß das State Department in seinem Rechtfertigungsbericht über Vietnam zu dem Schluß kommen muß "(that) ...The appropriation act constitutes a clear endorsement and approval of the actions taken by the President." ²⁾

1) Beispiel: der Präsident bat am 4. Mai 1965 den Kongreß um eine Bewilligung von weiteren 700 Millionen Dollar "...to meet increasing costs in Vietnam". Siehe Lyndon B. Johnson, The Vantage Point, op.cit., S. 142; vgl. auch Cong.Rec., vol. 111, pt.7, 89th Cong., 1st sess., 4. Mai 1965, S. 9284

2) State Department Memorandum, in: Vietnam and International Law, op.cit., S. 127

Diese Aussage bedeutet, daß die Annahme des Bewilligungsgesetzes (appropriation act) durch den Kongreß von der Exekutive zugleich als die einer Ratifikation gleichwertige Billigung vorhergehender exekutiver Aktionen in Vietnam angesehen wird.

Demgegenüber hat jedoch schon im Jahre 1959 der Supreme Court im Fall Greene v. McElroy ¹⁾ erklärt, daß die post festum Billigung von Aktionen der Regierung durch spätere Bewilligungen im Sinne der Verfassung nicht zulässig ist. Eine wirkliche Ratifikation der vorhergehenden Maßnahmen erfordere einen eigenen legislativen Vorgang in der Sache selbst. Auch die Entscheidung des Supreme Court im Jahre 1952 im Fall Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer ²⁾ untermauert diese Interpretation. Mag andererseits diese nochmalige nachträgliche Billigung der Vietnampolitik Präsident Johnsons verfassungsmäßig unzulässig gewesen sein und keinen Rechtsanspruch begründen, so ist sie doch p o l i t i s c h von größerer Bedeutung, weil sie das noch immer vorhandene Einverständnis des Kongresses mit dem exekutiven Kurs signalisiert. Schließlich muß auch noch auf die Tatsache hingewiesen werden, daß der verfassungsmäßig vorgeschriebene ad hoc-Vorgang der Legislative bereits in Form der Tonking-Golf-Resolution unternommen worden ist.

1) Greene v. McElroy, 360 U.S. 474 (1959)

2) Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer,
343 U.S. 579 (1952)

Zu dem genannten Beispiel der präsidentiellen Bitte vom 4. Mai 1965 um die Bewilligung von weiteren 700 Millionen Dollar sei zur Erhärtung der exekutiven Auffassung die entsprechende Begründung des Präsidenten hinzugefügt. Obwohl er gleichzeitig die Legislative über seine eskalierenden Maßnahmen in Vietnam unterrichtete, bat er ganz im Sinne der exekutiven Logik nicht ausdrücklich um eine legislative Ratifikation der einzelnen Schritte, sondern um ein generelles Votum zugunsten eines feststehenden und gebilligten außen- und sicherheitspolitischen Kurses:

"I do not ask complete approval for every phase and action of our Government. I do ask for prompt support of our basic course: resistance to aggression, moderation in the use of power, and a constant search for peace. Nothing will do more to strengthen your country in the world than the proof of national unity which an overwhelming vote for this appropriation will clearly show. To deny and delay this means to deny and delay the fullest support of the American people and the American Congress to those brave men who are risking their lives for freedom in Vietnam." 1)

Aus diesem Text ist zu ersehen, daß Präsident Johnson 1) um die finanziellen Mittel und 2) um ein Vertrauensvotum nachsuchte. 2) Das Votum für die Bewilligung des Geldes sollte unterstreichen, daß Kongreß und Präsident "united before the world" stehen. 3)

1) Cong.Rec., Vol. 111, pt. 7, 89th Cong., 1st session, 4. Mai 1965, S. 9284

2) Vgl. auch ibid., S. 9283

3) Erst später mit der "supplementary defense appropriation bill" von 1967 sollten einige Senatoren den Versuch unternehmen, eine weitere Eskalation des Konfliktes in Vietnam durch ein zusätzliches "amendment to the bill" zu verhindern

Aufgrund eingehender Untersuchungen gilt es als wahrscheinlich, daß die Majorität der Kongreßmitglieder bis weit über die Mitte der sechziger Jahre hinaus der Entscheidungsinitiative des Präsidenten den Vorzug gegeben hat, um sich der Last der Eigenverantwortung zu entziehen, die ihr aber von den präsidentiellen Verfechtern nicht völlig abgenommen wird, weil die Bereitstellung der für die Vietnampolitik notwendigen Mittel einer Ratifikation des gesamten Kurses gleichkomme. Andererseits muß berücksichtigt werden, daß der Kongreß allein schon im Zusammenhang mit der Frage der Unterstützung der eigenen Soldaten starkem moralischem und psychologischem Druck ausgesetzt ist. Selbst wenn ein Kongreßmitglied gegen die Militärpolitik des Präsidenten eingestellt sein sollte, so wird es doch zumindest moralisch und politisch prüfen müssen, ob es den Soldaten seine Unterstützung versagen soll - ganz abgesehen von dem hier oft betonten Zusammenhang der Außenpolitik mit der nationalen Sicherheit der Vereinigten Staaten. Immer wieder haben auch Sprecher des Kongresses auf dieses Problem hingewiesen. ¹⁾

3. Die Rolle des Kongresses: Die Tonking-Golf-Resolution

3a. Bedeutung der Resolution

Repräsentantenhaus und Senat verabschieden jährlich

1) Vgl. u.a. die Hinweise folgender Politiker:
Sen. B. Hickenlooper, S. 219, 248;
Sen. Sam Ervin, S. 219-220;
Rep. Paul Findley, S. 235, in: US Commitments to Foreign Powers, S. Report No. 797, Senate Committee on Foreign Relations, 90th Cong., 1st sess., 1967

eine große Anzahl von Resolutionen ¹⁾ auf dem Gebiet der Außen- und der Sicherheitspolitik, von denen aber nur wenige wirklich sichtbare Konsequenzen für die Formulierung der amerikanischen Außenpolitik nach sich ziehen. Andererseits sind die meisten historisch bedeutenden Kursänderungen der amerikanischen Außenpolitik von EntschlieBungen des Kongresses begleitet worden. ²⁾ Einige repräsentieren jenen besonderen Typus einer Resolution, der im wesentlichen die Frage der

-
- 1) Simple resolutions, concurrent resolutions und joint resolutions.
"Simple resolutions" bekunden die Meinung des Senates oder des Repräsentantenhauses und tragen die Bezeichnung "S.Res." oder "H.Res.". Obwohl diese Art Resolution eine gewisse Bedeutung erlangen kann, hat sie keinerlei rechtliche Auswirkungen. Eine "concurrent resolution", Bezeichnung "S.Con.Res." oder "H.Con.Res.", benötigt nicht nur die Zustimmung beider Häuser, sondern auch die volle textliche Übereinstimmung. Sie repräsentiert die Meinung des gesamten Kongresses, muß aber nicht vom Präsidenten bestätigt werden. Ähnlich der "simple resolution" trägt sie keinen rechtlichen Charakter. Die "joint resolution" schließlich muß nicht nur von beiden Häusern genehmigt werden, sondern obendrein vom Präsidenten unterzeichnet werden; damit wird sie zum "Public Law" und rechtlich verbindlich, wie dies auch bei einem Gesetzesentwurf der Fall ist.
- 2) Beispiele: "Troops to Europe, 1951, Sen. Res. 99, angenommen am 4. April 1951;
"The Formosa Resolution", 1955, H.J. Res. 159, Public Law 84-4, genehmigt am 29. Jan. 1955;
"The Middle East Resolution", 1957, H.J. Res. 117, Public Law 85-7, bewilligt am 9. März 1957;
"The Cuban Resolution", 1962, S.J. Res. 230, Public Law 87-733;
"The Berlin Resolution", 1962, H.Con. Res. 570, Okt. 1962;
"The Tonking Gulf Res.", 1964, H.J. Res. 1145, Public Law 88-408, angenommen am 10. August 1964

nationalen Sicherheit berührt; ¹⁾ es sind exekutive Ersuchen um legislative Unterstützung des exekutiven außenpolitischen Kurses in einer ganz bestimmten Region, die meistens auf ein entschiedenes Entgegentreten gegenüber angenommener oder befürchteter kommunistischer Aggressionen abzielen.

Während die Exekutive einerseits durch die Resolution nicht dazu gezwungen werden kann, einem ihr nicht genehmen außen- oder sicherheitspolitischen Kurs zu folgen, ist es andererseits im Rahmen der konstitutionellen Interpretation zumindest fraglich, ob ein "Public Law", das den Präsidenten autorisiert, ("authorizing" the President to take certain foreign policy actions..., Anm. d. Verf.) gewisse Schritte im außenpolitischen Bereich zu unternehmen, wirklich zusätzliche rechtliche Befugnisse auf dem Gebiete des ius belli vermittelt.

Resolutionen können durch entsprechende Maßnahmen der betroffenen Häuser rechtsungültig werden. Bei der Aufhebung einer "joint resolution" wird normalerweise das Einverständnis des Präsidenten benötigt; die Tonking-Golf-Resolution ²⁾ enthält jedoch einen Passus, der besagt, daß die Resolution ohne Gegenzeichnung des Präsidenten durch eine "concurrent resolution" aufgehoben werden kann.

Es sei darauf hingewiesen, daß es keinerlei schriftliche gesetzliche Regelung über die Außerkraftsetzung,

1) Formosa Resolution, 1955; Middle East Resolution, 1957; Cuban Resolution, 1962; Tonking Gulf Resolution, 1964

2) Sowie die Middle East Res. von 1957

Aufhebung etc. von Resolutionen gibt; in anderen Worten, die entsprechenden Regelungen sind innerhalb des Bereiches des Gewohnheitsrechtes zu finden.¹⁾ Wesentlich problematischer ist jedoch die Frage der Gültigkeitsperiode einer Resolution. Hier gehen die Meinungen auseinander. Von exekutiver Seite her neigt man stark dazu, die Gültigkeit einer Resolution flexibel zu halten, so daß man in einer gegebenen außenpolitischen Frage einen gewissen Entscheidungsspielraum behält.

Wie bereits angeführt, befugen jene bedeutenden Resolutionen den Präsidenten, weitgehend nach eigenem Ermessen in einer entsprechenden außen- oder sicherheitspolitischen Frage zu handeln. Ob dies einer Übertragung zusätzlicher legaler Befugnisse gleichzusetzen ist, sei dahingestellt. Sicher ist es aber eine Einräumung politischer Befugnisse in der Form einer legislativen Zusage, sich zumindest in den Anfängen von einer Kritik der exekutiven Haltung zurückzuhalten.

Naturgemäß läßt sich für oder gegen den Gebrauch des für diese Untersuchung relevanten Resolutionstypes - der "joint resolution" - bei der Durchführung der Außenpolitik eine Fülle von Argumenten bringen. In der Praxis läßt sich jedoch ein wesentlicher Punkt nicht verleugnen, nämlich, daß sich durch die Verabschiedung der Resolution der Kongreß in einer vitalen Frage hinter den Präsidenten stellt und diese Haltung eben in Form der Resolution einem potentiellen Aggressor mitgeteilt wird. Damit wird nicht nur der "nationale Wille" kundgetan, sondern eine moralisch wirksame Unterstützung des

1) Es hat im übrigen auf diesem Gebiet bislang keine größeren Konfrontationen gegeben

Widerstandswillens der von einer möglichen Aggression bedrohten Verbündeten oder auch Neutralen angesprochen. Durch das Beispiel der Tonking-Golf-Resolution wird veranschaulicht, daß es selbst bei heftigen internen politischen Auseinandersetzungen - dem Wahljahr 1964 mit all seinen politischen Konfrontationen - keine Differenzen in einer wesentlichen außenpolitischen Frage gibt; damit wird auch denkbaren Perzeptionen anderer Mächte in Bezug auf mögliche gefährliche Schwächen der Vereinigten Staaten beim Auftreten von Krisensituationen entgegengewirkt.

Angesichts des notwendigen und dabei auch dokumentierten inneren Konsensus bei der Verabschiedung einer außenpolitisch relevanten Resolution läßt sich eine zumindest partielle Kontinuität des amerikanischen Kurses in der die Resolution betreffenden außenpolitischen Frage erwarten, denn beide Seiten, Exekutive wie Legislative, haben in einem solchen Fall viel investiert. Die Legislative hat die präsidentielle Prärogative in der entsprechenden außenpolitischen Frage weiter ausgedehnt, als es von der institutionellen Machtkonstellation her notwendig ist, während die Exekutive das Entgegenkommen des Kongresses oft mit eigenen Zugeständnissen in anderen Bereichen, etwa innenpolitischen, honorieren muß. Deshalb ist es mehr als wahrscheinlich, daß die im Gefolge der durch die Resolution gebilligten Außenpolitik zu verabschiedenden Programme wie Geldmittel, militärische und wirtschaftliche Auslandshilfe etc. unterstützt werden.

Die Hearings und Plenardebatten von Resolutionsvorlagen geben den Kongressmitgliedern nicht nur die Möglichkeit,

Kritik am außenpolitischen Kurs des Präsidenten zu üben oder ihn zu unterstützen, sondern bieten außerdem ein Forum zur Auseinandersetzung über wichtige Fragen der Außenpolitik; das wiederum vermittelt der breiten Öffentlichkeit ein Bild über den Willensbildungsprozeß und die Entscheidungsvorgänge in der betreffenden Sachfrage und trägt damit zum besseren Verständnis bei.

Während von einigen Kritikern der Resolution behauptet wird, daß die "joint resolution" dem Präsidenten zusätzliche Befugnisse aus dem laut Verfassung nicht übertragbaren legislativen Bereich geben, führen andere Fachleute an, daß die heutige waffentechnologische Entwicklung diese Art von Entscheidungsfreiheit des Präsidenten einfach erforderlich macht, um das Überleben der Nation zu gewährleisten. Unabhängig davon argumentieren andere Verfechter des Resolutionsgedankens, daß durch die Verabschiedung dieser Entschlüsse das Prinzip der Machtteilung und vor allem das alleinige Recht der Legislative, einen Krieg zu erklären, nicht angetastet wird. Die Resolution bestärke lediglich die bereits vorhandenen exekutiven Befugnisse des Präsidenten in seiner Eigenschaft als Chief Executive und damit seine besondere Verantwortlichkeit auf dem außenpolitischen Sektor sowie seine Pflicht, dafür zu sorgen, "that the laws are faithfully executed", wie auch als Oberbefehlshaber der Streitkräfte.

Von den Kritikern der Resolution wird als wesentlicher Punkt immer wieder die Gefahr der Machtverschiebung auf außenpolitischem Gebiet zugunsten der Exekutive

genannt. Es wird behauptet, daß die Resolution die konstitutionelle Trennung der Gewalten und speziell das in Artikel I, Sektion 8, Paragraph 11 verankerte Recht des Kongresses, einen Krieg zu erklären, beeinträchtigt. Damit soll zwar nicht die Befugnis des Präsidenten, kriegerische Aktionen zu unternehmen, eingeschränkt werden, jedoch soll er gezwungen werden, sich bei Fortführung dieser Aktionen an den Kongreß zu wenden. Diese Forderung wird durch die Verwicklung der Vereinigten Staaten in den Vietnam-Konflikt mit all ihren Konsequenzen begründet. Die in diesem Zusammenhang aufgestellte Behauptung, der Kongreß müsse im Interesse der nationalen Einheit auch weiterhin den in Form der Tonking-Golf-Resolution gegebenen Blankoscheck aufrechterhalten und sich damit jeglicher Kritik enthalten, ist angesichts der am Ausgangspunkt unvorhersehbaren Entwicklungsmöglichkeiten mit allen Eskalationsrisiken des Indochina-Konfliktes politisch nicht haltbar. Der demokratische Prozeß verlangt immer wieder Diskussion und Überprüfung vorhergehender Entscheidungen. Diese Forderung wird noch wichtiger in Hinblick auf jene Resolutionen, die unter dem herrschenden Druck einer drohenden Krise ohne ausführliche Überprüfung der gelieferten exekutiven Informationen bzw. möglicher Entscheidungsalternativen zustande kommen. Diese Resolutionen werden in kürzester Zeit unter Berufung auf "Gott und Vaterland" ohne wirkliche Erwägung der Konsequenzen durch den Kongreß "gepeitscht". Eventuelle Kritiker werden beschuldigt, die Position des Präsidenten oder der Nation zu schwächen und damit dem Gegner zu helfen.

3b. Kritik der Tonking-Golf-Resolution

Die Verabschiedung der Tonking-Golf-Resolution am 10. August 1964 verdeutlicht in besonderer Weise einen grundlegenden Wandel in den Verfassungspraktiken der Vereinigten Staaten, die absolute Folgsamkeit der Legislative gegenüber der Exekutive und den Höhepunkt der exekutiven Macht auf dem Gebiete der auswärtigen Gewalt. Sie bedeutete die Bestätigung einer nahezu unbegrenzten Befugnis des Präsidenten zu militärische Aktionen und den Einsatz von Streitkräften im Vietnam-Konflikt. Es ist mehr als nur von historischer Bedeutung, daß der Kongreß bereit war, ein Recht dem Präsidenten zu überlassen, das verfassungsgemäß vom Kongreß allein hätte ausgeübt werden müssen.

Über die Entstehung und Verabschiedung der Tonking-Golf-Resolution ist bereits im vorhergehenden Teil dieser Untersuchung ¹⁾ bei der Darstellung der Zwischenfälle im Tonking Golf, der Analyse der Entscheidungsvorgänge in der Exekutive sowie anhand einer Analyse der Vorgänge im Kongreß im Detail berichtet worden.

Zur Kritik der Tonking-Golf-Resolution sollen folgende Punkte kurz untersucht werden:

- Umweltbedingungen nach 1945 und Auswirkungen auf den demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß in den USA;
- Optimale Reaktion gegenüber einer vermuteten Provokation;
- Intention des Kongresses;
- Exekutive Interpretation der Tonking-Golf-Resolution.

1) Siehe Teil C, I und II

Die nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzende Entwicklung auf waffentechnologischem Gebiet, die nukleare Auseinandersetzungen in den Bereich des Möglichen rückte, hat das demokratische Regierungssystem mit seiner Gewaltenteilung hinsichtlich des Entscheidungsprozesses bei plötzlich auftretenden Krisen belastet. Totalitäre Systeme beruhen auf dem engen Zusammenhang von innen- und außenpolitischer Machtentfaltung, der Beseitigung aller Kontrollen und Hemmungen und damit unumschränkter Macht und Entscheidungsfreiheit der Führung. In anderen Worten, im totalitären System können Entscheidungen in einer akuten Krise sofort getroffen werden, ohne daß das System als solches bei einer späteren Evaluierung der Entscheidung in Frage gestellt wird. Die demokratische Bewältigung dieses Problems ist wesentlich schwieriger. Noch immer gilt die These, daß Demokratien wegen ihrer umständlichen Willens- und Entscheidungsbildung zumindest bei plötzlich auftretenden internationalen Krisen eine wesentlich schwächere Position haben, als es der Fall bei diktatorisch-totalitären Systemen mit ihrer Zentralgewalt ist. ¹⁾

Einerseits müssen natürlich bei einem Überraschungsangriff schon vorher die entsprechenden Verteidigungsmaßnahmen festgelegt sein, denn eine nochmalige exekutiv-legislative Absprache wird unmöglich sein, ohne die Effektivität der militärischen Maßnahmen in Frage zu stellen. Andererseits sollte jedoch bei "Krisen" vom Typ der Tonking-Golf-Zwischenfälle mit all ihren Konsequenzen der demokratische Willensbildungs- und

1) James Bryce hat sich schon vor vielen Jahren in seinem klassischen Werk über moderne Demokratien mit dieser Problematik auseinandergesetzt - Vgl. James Bryce, Moderne Demokratien, Bd. 3, München, 1926, S. 36 ff

Entscheidungsprozeß verfassungsmäßig voll und ganz ausgeschöpft werden. Dies gilt gerade in Hinblick auf die Aussage von Richard E. Neustadt bei einer Bewertung der Rolle des Präsidenten in Sicherheitsfragen:

"Die verfassungsrechtliche Verantwortlichkeit, die politische Rechenschaftspflicht, die Zeitperspektive, das Urteil der Geschichte: das alles lastet auf dem Präsidenten...Der Kalte Krieg und die nuklearen Waffen vergrößern diesen Unterschied. Eine neue Dimension des Risikos ist für Amerikas Entscheidungen erwachsen...Kennedy ist der erste Präsident, der...mit ihr leben mußte." 1)

Was die amerikanische Szene betrifft, so läßt sich im Zusammenhang mit der angeschnittenen Problematik die These aufstellen, daß die Vereinigten Staaten in den entscheidenden Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg derart mit Fragen der nationalen Sicherheit konfrontiert wurden, ²⁾ daß man der Problematik des verfassungsmässigen Vorgehens seitens der Legislative nicht nur weniger Beobachtung schenkte, sondern wohl auch zögerte, sich speziellen Problemen des ius belli stärker zu widmen. Dies impliziert die Anerkennung der Rolle des Präsidenten in seiner Eigenschaft als Chief Executive und Commander-in-Chief beim zumindest begrenzten Einsatz von militärischen Kräften seitens der Legislative und der breiten Öffentlichkeit.

In der Frage einer effektiven Reaktion gegenüber

-
- 1) Statement presented before the Sub Committee on National Security Staffing and Operations of the Senate Committee on Government Operations, 25. März 1963, Auszug in Uwe Nehrlich (Herausgeber), Krieg und Frieden in der modernen Staatenwelt, "Die Rolle des Präsidenten der USA in Sicherheitsfragen", von Richard E. Neustadt, C. Bertelsmann Verlag, S. 167-168
 - 2) Eine Analyse der bereits angeführten wesentlichen Resolutionen würde diese These bestätigen

einer vermuteten Provokation nach Art der Tonking-Golf-Zwischenfälle kann man behaupten, daß der Kongreß in subjektiver Perzeption mit einer Situation konfrontiert wurde, die eine sofortige Entscheidung verlangte. Die Rolle des Präsidenten anerkennend und infolge des vorherrschenden "Zwangsgefühles", innerhalb der legislativen Zuständigkeit auf außen- und sicherheitspolitischem Sektor sofort handeln zu müssen, fügte sich der Kongreß der vermeintlichen Notwendigkeit des Augenblickes und damit den Bitten des Präsidenten um ausgedehnte Vollmachten auf dem Gebiete der War Powers. Das Ergebnis war die Verabschiedung der Tonking-Golf-Resolution als Ausdruck der nationalen Einheit in der "Stunde der Gefahr". Diese Aussage wird noch besonders durch die Tatsache untermauert, daß der Senat unter dem Zwangsgefühl des "Soforthandelnmüssens" sogar bereit war, die hastig verabschiedete textliche Version des Resolutionsentwurfes des Repräsentantenhauses zu akzeptieren. ¹⁾

Die Beantwortung des dritten Punktes, der die Intention des Kongresses bei Verabschiedung der Resolution betrifft, ist von besonderer Bedeutung. Nach einer Analyse des vorliegenden Materials über die Tongking-Golf-Resolution kann man mit ziemlicher Sicherheit vermuten, daß der schriftlich fixierte Text der Resolution bei Regierung und Kongreß verschiedene Erwartungen ausgelöst hat und unterschiedlichen Interpretationen unterworfen worden ist.

1) Eine differierende textliche Version des Senates und damit besonders des Foreign Relations Committee hätte erst mittels des sog. "Conference Committee" durch möglicherweise langwierige Verhandlungen mit dem Repräsentantenhaus geklärt werden können

Wie bereits bekannt, wurde die Resolution von beiden Häusern des Kongresses mit nur zwei Gegenstimmen verabschiedet. Sie wurde so umfassend formuliert, daß der Präsident alle nach seinem Ermessen notwendigen Maßnahmen zur Verteidigung der Mitglieds- und Protokollstaaten des SEATO-Vertrages ergreifen konnte. In anderen Worten, es handelte sich um einen Blankoscheck für den Präsidenten zur unumschränkten Kriegsführung. Vom Text her kann man die Resolution so interpretieren, daß sie im voraus eine legislative Zustimmung zu einem potentiellen Krieg in Asien bedeutet, falls der Präsident von der Situation her eine solche Eskalation für notwendig erachten sollte.

Das lag jedoch nicht in der Absicht des Kongresses. Es läßt sich argumentieren, daß der Kongreß gerade durch Annahme einer derartigen textlichen Version und der damit implizierten legalen Eskalation des Konfliktes eine potentielle Kriegsführung im größeren Rahmen vermeiden wollte. Die Legislative wurde hier besonders durch die Präsidentschaftswahlen beeinflusst. Präsident Johnson hat vor der Entscheidung wie auch später immer wieder im Hinblick auf das fundamentale Wahlkampfthema Vietnam eingehend versprochen:

"...we are not about to send American boys 9.000 or 10.000 miles away from home to do what Asian boys ought to be doing for themselves." 1)

Johnson anläßlich seiner Botschaft an den Kongreß mit der Bitte um legislative Unterstützung seines Kurses in Vietnam:

"As I have repeatedly made clear, the United States intends no rashness and seeks no wider war." 2)

1) u.a. bei einer Ansprache in der Memorial Hall der Akron University, Akron, Ohio, 21. Okt. 1964

2) Cong.Rec., Vol. 110, S. 18132

Auch Außenminister Dean Rusk hatte im Namen der Exekutive versprochen, den Kongreß bei jeder weiteren Maßnahme zu konsultieren:

"...if the Southeast Asia situation develops... there will continue to be close and continuous consultation between the President and Congress." 1)

Die von den Parlamentariern vorgebrachten Argumente während des Hearings und der Plenardebatten legen die Vermutung nahe, daß der Resolution nur ein begrenzter Charakter zugestanden werden sollte und niemand an eine derartige Eskalation des Konfliktes mit Billigung der Legislative dachte. Zur Beweisführung sei noch einmal stellvertretend Fulbright zitiert. 2) Der Senator, Förderer der Tonking-Golf-Resolution, gab zu verstehen, daß es der Zweck der Verabschiedung der Resolution sei "...to prevent the spread of war, rather than to spread it." 3) In einer Debatte mit Senator Stennis, dem Vorsitzenden des Senate Armed Services Committee, über die Beteiligung des Kongresses am außenpolitischen Entscheidungsprozeß, erklärte Fulbright 1971 ausdrücklich:

As a matter of fact, that resolution was presented to me and other members of the Congress as a way to avoid a war. It was presented as exactly the opposite of a declaration of war.

The President, the secretary of state, and the secretary of defense said, in effect, "If you will pass this resolution quickly without any delay, showing the unity of the people, then this is the way to prevent a war, to prevent any increasing of the war.

-
- 1) Statement of Secretary D. Rusk, Joint Hearing on Southeast Asia Resolution before the Senate Committees on Foreign Relations and Armed Services, 88th Cong., 2nd sess., 1964, S. 4
 - 2) Vgl. auch Teil C, II, 3 dieser Untersuchung, eine ausführliche Analyse der Debatten und des Hearings
 - 3) Cong.Rec., Vol. 110, S. 18462

It will be evidence to the North Vietnamese that they cannot possibly divide our country and overwhelm this tremendous power, the most powerful nation in the world." That is how it was presented - not as a declaration of war. But now, subsequently, it is used in place of a declaration of war.

I think this is one of the grossest deceptions by any executive power of a legislative power in the history certainly of this country and perhaps of any other. 1)

Mit der personengebundenen Erwartung eines mutmaßlichen Verhaltens des Präsidenten hat der Kongreß in seiner Eigenschaft als Kontrollinstitution einen Kardinalfehler begangen. Es stand der Legislative nicht zu, über Präsident Johnson als Person ein Werturteil in der Hoffnung abzugeben, er werde die Resolution in angemessener Art interpretieren; statt dessen hätte der Kongreß ein institutionenbezogenes Urteil gegenüber der Exekutive fällen müssen und damit zu einer wesentlich anderen textlichen Version kommen müssen. In diesem Zusammenhang hat die Legislative nicht nur ihre eigenen verfassungsrechtlichen Befugnisse überschätzt und überschritten, denn es steht ihr nicht zu, die durch die Tonking-Golf-Resolution ausgesprochenen Vollmachten auf dem Gebiete der War Powers auf die Exekutive zu übertragen; sie hat es auch versäumt, all jene potentiellen Gefahren zu erwägen, die eine Übertragung derartiger Vollmachten allein auf den Präsidenten in sich trägt.

Diese Behauptung führt direkt zu dem letzten wesentlichen Punkt, der exekutiven Interpretation der Tonking-

1) J.W. Fulbright in: "The Role of Congress in Foreign Policy", Rational Debate Seminars, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Wash. DC, 1971, S. 81-82

Golf-Resolution. Über die einzelnen Punkte ist bereits im Zusammenhang mit der exekutiven Rechtfertigung der Kriegsführung in Vietnam gesprochen worden. Aber hier soll noch einmal ausdrücklich betont werden, daß sich jene latente Gefahr in der verabschiedeten Version der Tonking-Golf-Resolution verwirklicht hat und der Präsident die Entschließung als Legitimierung seiner Handlungen zur Absicherung gegenüber einer möglicherweise kontroversen Politik ansah. Präsident Johnson hat sich später oft auf die Tonking-Golf-Resolution als Ermächtigungs- und Rechtsgrundlage der Eskalation des Vietnam-Konfliktes berufen. ¹⁾

Allerdings war sich die Exekutive zur Amtszeit Johnsons wohl nicht ganz über die Interpretation der Resolution einig, denn gelegentlich wurde ja auch behauptet, daß der Präsident in seiner Eigenschaft als Chief Executive und Commander-in-Chief auch ohne sie ausreichende verfassungsmäßige Befugnisse habe, militärische Aktionen in Vietnam durchzuführen. ²⁾ Präsident Johnson anlässlich einer Pressekonferenz im August 1967:

"...we stated then and we repeat now, we did not think the resolution was necessary to do what we did and what we are doing..." ³⁾

Demgegenüber berief sich Unterstaatssekretär Katzenbach wiederholt auf die Tonking-Golf-Resolution zur Rechtfertigung des militärischen Kurses in Vietnam. Seiner Behauptung nach ergab die Resolution zusammen mit dem SEATO-Vertrag das "functional equivalent" einer formellen Kriegserklärung. ⁴⁾ Er verwies jedoch darauf, daß die

1) Von Präsident Nixon ist sie jedoch nie als solche zitiert worden

2) Vgl. Leonard C. Meeker, *op.cit.*, S. 484

3) New York Times, 19. Aug. 1967

4) "US Commitments to Foreign Powers", Hearings, *op.cit.*, S. 82

Tonking-Golf-Resolution keiner direkten Kriegserklärung gleichkäme, was jedoch wiederum bei der amerikanischen Zielsetzung und den heutigen Umweltbedingungen nicht notwendig wäre:

"We did not declare war. Our objectives are limited. We are there for a limited purpose." 1)

3c. Funktionsanalyse

- Das Senate Foreign Relations Committee (JW Fulbright)
- Konsultation
- Information

Es dürfte angebracht sein, die im weiteren Sinne entscheidungstheoretisch relevante Frage der Unterlassungen des Kongresses bei der Verabschiedung der Tonking-Resolution zu analysieren und den Versuch zu unternehmen, zu konstruktiveren Vorschlägen zu kommen. Bei dieser Untersuchung sollen der maßgebliche Ausschuß unter Vorsitz des Senators J.W. Fulbright unter besonderer Berücksichtigung zweier wichtiger Funktionen in Hinblick auf den Entscheidungsprozeß, nämlich der Konsultation und der Information, berücksichtigt werden.

Speziell auf die vorliegende Untersuchung angewandt ergeben diese funktionalen Aspekte eine Grundlage zur Nachzeichnung der Beteiligung der Legislative am außenpolitischen Entscheidungsprozeß. Es ist vor allem der Frage nachzugehen, ob die Legislative ihren Pflichten bei der Gestaltung der amerikanischen Außenpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Tonking-Golf-Resolution nachgekommen ist.

1) Ibid., S. 88-89

Das Senate Foreign Relations Committee (J.W. Fulbright)

Da bei der Beteiligung der Legislative am außenpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß die Betonung weniger auf Repräsentantenhaus und Senat, sondern auf den in der Sachfrage zuständigen Ausschüssen liegt, soll dieses Instrumentarium des Kongresses in kurzen Zügen kritisch dargestellt werden. Der Zweck ist dabei, jene Rolle zu untersuchen, die das Senate Foreign Relations Committee als auch das im weiteren Sinne zuständige Senate Armed Services Committee bei der Verabschiedung der Tonking-Golf-Resolution spielten, wobei auch die entsprechenden Hearings berücksichtigt werden sollen.

Die Jahre, in denen einer der bekanntesten Senatoren, Arthur Vandenberg (R-Mich), den Vorsitz über den wichtigsten Senatsausschuß, den Ausschuß für auswärtige Beziehungen (Senate Foreign Relations Committee), innehatte, sind vergangen. In jenen Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg waren sich Präsident und außenpolitischer Ausschuß über die außenpolitischen Ziele grundsätzlich einig. Mit Recht schreibt Senator Jacob K. Javits über diese Periode der exekutiv-legislativen Beziehungen:

"The Presidential power was exercised in close consultation (hier liegt die Betonung auf dem Wort "consultation", Anm.d.Verf.) with the Senate Committee on Foreign Relations. That committee, in turn, helped to amend and shape policy so that it could in good conscience be supported by the Congress before the country at large." 1)

Im Gegensatz zu jener Phase hat sich die Situation jedoch durch zwei wesentliche Faktoren geändert; bedingt durch die Umwälzungen im internationalen System und das Nach-

1) Senator Jacob K. Javits, "The Congressional Presence in Foreign Relations", in: Foreign Affairs, Januar 1970, Vol. 48, No. 2, S. 233

geben des Kongresses gegenüber dem Präsidenten hat sich die Machtbalance im außenpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß stark zugunsten des Präsidenten verschoben. Vietnam hat die außenpolitische Schwäche des Kongresses aufgedeckt, aber zugleich in der Folge als Katalysator eines neuen legislativen Durchsetzungswillens gegenüber der Exekutive gedient.

Eine ausführliche Analyse und Bewertung der Vorgänge um die Tonking-Golf-Resolution im Senat und den Hearings der beiden zuständigen Ausschüsse ist bereits in einem vorhergehenden Teil dieser Untersuchung vorgenommen worden.

Zusammenfassend sei noch einmal gesagt, daß die Tonking-Golf-Resolution als "gemeinsame Entschließung" (joint resolution) nach einem übereilten und später heftig kritisierten legislativen Verfahren von beiden Häusern des Kongresses mit nur zwei Gegenstimmen verabschiedet wurde. Die besondere Aufgabe der Verantwortlichkeit oblag hier dem außenpolitischen Senatsausschuß, da niemand von den Mitgliedern des Kongresses erwarten darf, daß sie mit der Problematik eines jeden Gebietes vertraut sind. In diesem Zusammenhang hat Robert Dahl darauf verwiesen, daß der außenpolitische Senatsausschuß als eine Art Transformator zwischen dem mehr detaillierten Wissen des State Department und den relativ allgemeinen Kenntnissen des Kongresses dienen soll.¹⁾

Diese starke Position des Ausschusses, über die sich die Legislative als Gesamtinstitution nicht hinwegsetzen würde, wird durch das Fachwissen auf außenpolitischem

1) Robert A. Dahl, Congress and Foreign Policy, New York: Harcourt, Brace and Comp., 1950, S. 144

Gebiet gerechtfertigt, was nicht zuletzt dem leistungsfähigen Stab zu verdanken ist. Das Verlangen einer legislativen kritischen Überprüfung der exekutiven Politik blieb aber bei der Verabschiedung der Tonking-Golf-Resolution unerfüllt. Auch in früheren Jahren war der außenpolitische Senatsausschuß

"...nur wenig mehr als ein liebenswerter, wenn auch zuweilen wichtigtuender "Zustimmer", dem einige Vorsitzende präsidierten, als seien sie "Zirkusdirektoren der Administration". 1)

"Zirkusdirektor der Administration" trifft besonders auf J.W. Fulbright zu, der als "floor manager" der Exekutive diente und sich ohne kritische Überprüfung der exekutiven Informationen sowohl im Plenum als auch während des wichtigen ersten Hearings voll und ganz für die Verabschiedung der Tonking-Golf-Resolution im Sinne der Exekutive und damit gegen den Versuch eines möglichen alternativen Kurses einsetzte. Da der Vorsitzende eine überragende Rolle innerhalb des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses der Ausschüsse und damit in der Sachfrage innerhalb des Kongresses spielt, hat Wayne Morse 1970 zu Recht noch einmal auf Fulbrights Rolle im August 1964 hingewiesen:

"It was a shocking misuse of his chairmanship powers." 2)

-
- 1) Tristran Coffin, Senator Fulbright, Portrait of a Public Philosopher, N.Y., 1966, S. 12, Zit. in Gerard Braunthal, Der außenpolitische Ausschuß des amerikanischen Senates und seine öffentlichen Anhörungen in: Parlamentsfragen, Vol. 4, Dez. 1971, S. 487
 - 2) Zit. von Carolyn Lewis, "Gruening and Morse - The only "No Votes", The Washington Post Potomac, 3. Mai 1970, S. 45

Und Gruening fügte hinzu, daß Fulbright

"(was)...only carrying out the President's wishes." 1)

Das Versagen des Vorsitzenden, eine kritische Haltung gegenüber der Exekutive einzunehmen, anstatt sich alle Mühe zu geben

"to bring about its (Tonking-Golf-Res., Anm. d.Verf.) prompt and overwhelming adoption" 2)

dürfte von größtem Gewicht bei der zu entscheidenden Frage gewesen sein. Erst im Jahre 1966 wurde Fulbright zum einflußreichen Kritiker der Tonking-Golf-Resolution und damit der Eskalation des Krieges in Vietnam. In einer Selbstanzeige führt er 1966 in seinem Buch "Arrogance of Power" an:

"My role in the adoption of the resolution of August 7, 1964, is a source of neither pleasure nor pride to me today." 3)

Auf die Pflichten des Senate Foreign Relations Committee eingehend klagt er später:

"Had we met our responsibility of careful examination of a Presidential request, had the Senate Foreign Relations Committee held hearings on the resolution before recommending its adoption, had the Senate debated the resolution and considered its implications before giving its overwhelming approval and specifically had we investigated carefully and thoroughly the alleged unprovoked attacks on our ships, we might have put limits and qualifications on our endorsement of future uses of force in Southeast Asia..." 4)

1) Ibidem

2) Seine eigenen Worte in "Arrogance of Power", op.cit., S. 51

3) J.W. Fulbright, Arrogance of Power, op.cit., S. 52; Vgl. dazu auch The Washington Post vom 2. Feb. 1966

4) J.W. Fulbright, "Congress as Deliberator and Ratifier of Policy", in: John M. Nickerson, et al., A Study of Policymaking, The Dynamics and Adaptability of the U.S. Federal System, McCutchan Publishing Corporation, Berkely, Calif. 1971, S. 32

Abgesehen von Wayne Morse sprachen sich alle Mitglieder der beiden zuständigen Ausschüsse für die Tonking-Golf-Resolution aus; damit wurde der Kurs der Exekutive uneingeschränkt gutgeheißen. Wenn auch im Hinblick auf mögliche Entwicklungstendenzen eine Reihe von Senatoren¹⁾ nicht unwesentliche Einwände anmeldeten oder um Klarstellung möglicher kontroverser Punkte baten, so sollte doch noch einmal die den Aufgaben einer objektiven Kontrollinstitution zuwiderlaufende Grundhaltung der Ausschußmitglieder sowie des Kongresses allgemein mit einem Zitat belegt werden:

"Our flag has been attacked, and our country has been challenged in international waters. Our honor, our safety, and our security are at stake." 2)

Diese unkritische legislative Haltung kam den zumindest unter formalen Aspekten einer "bipartisan foreign policy"³⁾ vernachlässigten Pflichten der Exekutive gegenüber der Legislative sehr entgegen.

Die öffentlichen Anhörungen sollen als legislatives Kontrollmittel gegenüber der Administration dienen. Der auswärtige Ausschuß ist dank seines Ansehens in der Lage, einen Regierungskurs zu kritisieren und damit unter Umständen eine gewaltige Waffe ins Feld zu führen, nämlich die öffentliche Meinung. Und gerade der Öffentlichkeit ist sowohl im speziellen das Foreign Relations Committee als auch der Kongreß als Gesamtinstitution Rechenschaft schuldig für jene Vorgänge, die zur einmütigen Annahme der Tonking-Golf-Resolution geführt haben.

1) Vor allem in der späteren Plenumsdebatte

2) Sen. John Stennis in Cong. Rec. vom 6.8.1964, S. 17831

3) Unter diesem Terminus ist im wesentlichen zu verstehen, daß ein gegenseitiger Informationsaustausch, Konsultation etc. zwischen der Exekutive und sowohl der führenden Partei als auch der Oppositionspartei stattfinden muß

Obwohl der Präsident führende Mitglieder des Kongresses zu einem "Konsultationsgespräch" in das Weiße Haus eingeladen hatte

"...dokumentierte Johnson", wie Carl-Christoph Schweitzer anführt, "vor allem seinen Wunsch nach einem Maximum an innenpolitischem Konsens in einer nationalen Schicksalsfrage, erfüllte aber lediglich auf informellem Wege, und auch hier nur um die 'Form zu wahren', das wichtigste, seit Mitte der vierziger Jahre in den USA entwickelte Kriterium einer 'bipartisan foreign policy' ...Bei dem Gespräch am 4. August 1964 dürfte der Chief Executive im wesentlichen Informationen post festum geliefert...haben." 1)

Konsultation

Das Problem der Konsultation rührt an einen empfindlichen Punkt der exekutiv-legislativen Beziehungen. Ohne Zweifel ist die Konsultation zusammen mit der Information einer der wesentlichsten Faktoren bei der Gestaltung einer demokratischen Außenpolitik.

Obwohl es in der Geschichte der exekutiv-legislativen Beziehungen Beispiele enger und offener Zusammenarbeit zwischen Regierung und Kongreß gibt,²⁾ kann man in Zusammenhang mit der Tonking-Golf-Resolution von einer

1) Schweitzer, Die USA und der Vietnam-Konflikt, op.cit., S. 16-17

2) Beispiele: Cordell Hulls Zusammenarbeit mit Mitgliedern des Kongresses in Hinblick auf die Vereinten Nationen war ein großer Erfolg; Der Marshall Plan wurde in enger Konsultation der Exekutive mit der Legislative entwickelt. Vergleiche etwa Cordell Hull, The Memoirs of Cordell Hull, op.cit., hier: Bd. I; Harry S. Truman, Memoirs, op.cit., hier: Bd. II.

Konsultation überhaupt nicht sprechen. Was für die Laos-Situation im Februar 1971 gilt, gilt auch für die Tonking-Golf-Resolution. Senator Muskie beschwerte sich über das einseitige exekutive Vorgehen:

"We were not consulted. We were confronted with a fait accompli...and it is an outrage...We were not given an opportunity to advise." 1)

Auch Francis O. Wilcox beklagte sich über die exekutive Konsultationspraxis:

"Rarely is the purpose, from the point of view of the executive branch, what the literal meaning of consultation would imply - that is, the seeking of someone's opinion and advice before any final decision is reached. More often the purpose is, at a minimum, to eliminate congressional criticism that comes from first learning of an action from the news media; or, at a maximum, to generate support, hopefully bipartisan, for a course of action already decided on. The process of consultation thus frequently degenerates into a meaningless charade." 2)

Diese Aussage trifft genau jene Art "Konsultation", die Präsident Johnson in seinem Bestreben, als Konsens-Präsident zu gelten, anwandte. 3)

Abgesehen vom Tonking-Golf-Zwischenfall muß jedoch generell anerkannt werden, daß eine wirkliche Konsultation beim Auftreten bestimmter akuter Krisen äußerst schwierig zu gestalten ist; hier handelt es sich im wesentlichen um die Problematik der geheimen Informationen und die Frage des Zuganges zu diesen Daten. Damit wird auch ein weiteres Problem der Konsultation angesprochen, die Selektierung bestimmter Kongreßmitglieder durch die Exekutive, welche

1) U.S. News and World Report, 22. Februar 1971

2) Francis O. Wilcox, Congress, The Executive, and Foreign Policy, New York/S.F./London: Harper & Row, Publisher, 1971, S. 42

3) Vgl. Teil C, II, 2 dieser Untersuchung

wiederum nicht unbedingt die allgemeine Meinung des Kongresses repräsentieren müssen. In anderen Worten, auch eine positive Konsultation kann keine Plenumsdebatten ersetzen. Eine adäquate Konsultation sollte jedoch zur Überbrückung des "credibility gap" angestrebt werden.

Information

Dem Kongreß wurden im August 1964 nicht nur Informationen post festum geliefert, sondern obendrein eine äußerst subjektive Darstellung der Exekutive über die Vorgänge in Vietnam im allgemeinen und die Zwischenfälle im Tonking Golf im besonderen präsentiert. In anderen Worten, wesentliche Informationen wurden einfach verheimlicht oder unter Bezugnahme auf den Geheimhaltungsstatus und das sog. "executive privilege" des Präsidenten zurückgehalten. Senator Javits betont:

"...the Congress tended, albeit too willingly, to bow to the alleged superior secret information of the President." 1)

Es stimmt, daß sich der Kongreß bei der Beurteilung und Bewertung des Vietnamkonfliktes in erster Linie auf eigene Erkenntnisse oder die "Informationen" der Regierung verlassen mußte. Was jedoch speziell die Tonking-Golf-Zwischenfälle betraf, so war man nur allzu gerne bereit, der Exekutive ²⁾ zu glauben und die Verantwortung dem Präsidenten zu überlassen. Das erste und wichtigste Hearing über die Vorgänge im Golf von Tonking vom August 1964 war ein "pro-formaverfahren" mit der Ziel-

1) Sen. Javits in Foreign Affairs vom Januar 1970, op.cit., S. 223

2) Siehe eine sehr gute allgemeine exekutive Darstellung des Problems der "Information" von David M. Abshire, Assistant Secretary for Congressional Relations, "Department Discusses Policy on Providing Information to the Congress", in: Department of State Bulletin vom 3. Juli 1972, vol. LXVII, No. 1723, S. 28-34

setzung, den Präsidenten bei seiner Bitte um ausgedehnte Vollmachten zu unterstützen. Der Kongreß - stellvertretend dargestellt am Beispiel des Senate Foreign Relations Committee - kam seiner Kontrollpflicht in Bezug auf die Information/Intelligence-Funktion nicht nach. Obwohl auch schonungslose Hearings keinen Einfluß auf eine "gewollte" Exekutiventscheidung haben, dürften diese zur Publizität der außenpolitischen Entscheidung und damit zur Klärung des Sachverhaltes für die Mitglieder des Kongresses und die breite Öffentlichkeit doch wesentlich beitragen. Hearings und Untersuchungen sollten durch die Offenlegung von Mißständen in der Administration der Legislative als Kontrollinstrument dienen. Exekutive Informationen sollten dabei nur als parteiische Aussage, aber nicht als ungeprüfte Basis benutzt werden.

Robert Dahls Feststellung, daß es Abgeordnete mit einer nur mittelmäßigen Fähigkeit zu rationalem Verhalten gebe, ¹⁾ bekräftigt zusammen mit dem Wissen über die weitverbreitete Ignoranz des durchschnittlichen Kongreßmitgliedes in Fragen der internationalen Politik die Behauptung vieler amerikanischer Politikwissenschaftler,

"...that increases in staff expertise and a general uprading of information resources are necessary if Congress is to retain or regain its lawmaking capacities and to escape complete dominance by the executive." ²⁾

-
- 1) Siehe Robert A. Dahl, Congress and Foreign Policy, op.cit., S. 22
 - 2) Siehe David E. Price, "Professionals and Entrepreneurs": Staff Orientations and Policy Making on Three Senate Committees, in: The Journal of Politics, No. 2, vol. 33, Mai 1971, S. 316

Welches System man auch immer bei einer adäquaten Konsultation anstrebt, eines ist sicher: umfassende und objektive exekutive Informationen für die Legislative sind von höchster Bedeutung. Denn die wesentlichen Informationen können nur durch den Exekutivapparat geliefert werden. Der subjektive Bericht der Administration über die Tonking-Golf-Zwischenfälle war denn auch ausschlaggebend für die erbetene Resolution. In jenen kritischen Tagen im August 1964 wurden die Zwischenfälle in einer ausschließlich von den exekutiven Entscheidungsträgern vorfabrizierten "Version" Kongreß und Öffentlichkeit geschildert; erst Jahre später entstand ein völlig anderes Bild.

Wenn der Kongreß eine ausgewogene Entscheidung fällen soll, so muß einerseits die Exekutive für eine adäquate Information sorgen, andererseits sollte die Legislative selbst versuchen, zusätzliche wesentliche Informationen von dritter Seite zur Kontrolle der Darstellungen der Regierung zu erhalten. Der permanente Verweis der Exekutive auf die Notwendigkeit zur Geheimhaltung wesentlicher Informationen hat, zumindest auf lange Sicht, einen negativen Einfluß auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß. Es sollte möglich sein, zu einem entsprechenden Übereinkommen zu gelangen, hat doch auch der Kongreß das Verlangen, geheimes Material zu schützen. Tatsache ist jedoch, daß, abgesehen von den zugänglichen Informationsquellen, die Mitglieder des Kongresses die wichtigsten außenpolitischen Nachrichten aus der Presse beziehen. ¹⁾

1) Vgl. dazu: B.C. Cohen, Press and Foreign Policy, Princeton University Press, 1963, S. 215; und F.O. Wilcox, op.cit., S. 42

Nur wenige Senatoren verlangten eine präzise Information über die Einzelheiten der Tonking-Golf-Zwischenfälle, was ihnen jedoch verwehrt wurde.¹⁾ Obwohl die Mitglieder der beiden zuständigen Ausschüsse mehrere Faktoren hätten wissen müssen, wenn man allein die vehementen Warnungen von Senator Wayne Morse berücksichtigt, führt Fulbright an, daß die Senatoren noch nicht einmal herausgefunden hätten, daß die Maddox auf einer "intelligence patrol" war.²⁾ Windchy trifft den Kern der Problematik:

"In short, the all-important briefings of August 6 were a mockery of the legislative process." 3)

Die Tonking-Golf-Resolution schaffte nicht nur in Bezug auf die Frage der US-Kriegsführung in Indochina/Vietnam ohne formelle Kriegserklärung, sondern auch in Bezug auf die US-Verfassung auf dem Gebiete des ius belli Verwirrung. Obgleich die Verabschiedung der Tonking-Golf-Resolution durch den Kongreß die Eskalation und damit größere militärische Aktionen zunächst ohne rechtliche Behinderung möglich machte, besagt dies noch nicht, daß diese Art von Kriegsführung legal ist. Vorsichtig ausgedrückt kann man hier nur feststellen, daß man sich in einer konstitutionellen "Grauzone" befindet.⁴⁾ Senator Fulbright beruft sich im wesentlichen darauf, daß die Resolution nach Erhalt falscher Informationen von der Legislative gebilligt wurde. Wayne Morse verweist auf

1) Vgl. dazu Cong. Rec., 88th Cong., Senate, 2nd sess., vol. 110, No. 153, Debatten vom 6. und 7. August 1964

2) Vgl. dazu Windchy, op.cit., S. 299

3) Ibid., S. 299

4) Wie bereits angeführt lehnte der Supreme Court eine endgültige Stellungnahme unter Berufung auf die "political question doctrine" ab, hätte aber sicherlich Gründe genug gefunden, um die Resolution für nichtig zu erklären

die Tatsache, daß die Resolution nicht verfassungsgemäß sei, weil die Übertragung legislativer Befugnisse auf dem Gebiete der War Powers an den Präsidenten das von den Gründungsvätern angestrebte demokratische System mit seinen Kontrollen und Gegenkontrollen entscheidend verfälschen würde.

Am 31. Dezember 1970 ¹⁾ hat der 91. Kongreß als eine seiner letzten legislativen Maßnahmen und relativ unbemerkt von der breiten Öffentlichkeit das Gesetz über die Rüstungsverkäufe an das Ausland, das sog. "Foreign Military Sales Act of 1971", ²⁾ gebilligt, in dessen Rahmen auch die Aufhebung der Tonking-Golf-Resolution stattfand. Nixon unterschrieb dieses Gesetz am 14. Januar 1971.

Schon Ende der sechziger Jahre, als ein wesentlich anderes Bild über die wirklichen Vorgänge im Tonking Golf entstanden war, mehrten sich im Kongreß die Stimmen derer, die für eine Aufhebung der Tonking-Golf-Resolution plädierten. Bei zwei verschiedenen Anfragen ³⁾ wurde im Senat mit überwältigender Mehrheit für eine Aufhebung gestimmt. Jedoch änderten im Laufe der Beratungen im Senat die Republikaner die selbständige Maßnahme der Aufhebung der Tonking-Golf-Resolution in einen Zusatzantrag ⁴⁾ zum Foreign Military Sales Act of 1971 ab, um

1) Das Gesetz über die Rüstungsverkäufe an das Ausland wurde am 12. Jan. 1971 offiziell durch den Kongreß gebilligt

2) H.R. 15628 - P.L. 91 - 672

3) Am 10. Juli 1970 stimmte der Senat für die Verabschiedung der S.Con.Res. 64 mit dem Ziel des Widerrufs der TG-Res.; diese S.Con.Res. 64 wurde jedoch vom "House Foreign Affairs Committee" nicht behandelt. Auch die vorhergehende sog. Mathias-Resolution - S.J.Res. 166 - die gleich 4 relevante außenpolitische Resolutionen außer Kraft gesetzt hätte, scheiterte am Widerstand des Repräsentantenhauses

4) Dem sog. Dole.Amendment

der Aufhebung der umstrittenen Resolution die spektakuläre Wirkung zu nehmen. Trotz anfänglicher Versuche des Senators Fulbright, mit der Aufhebung der Tonking-Golf-Resolution auf eine breitere Öffentlichkeitswirkung zu zielen, einigte man sich schließlich im Vermittlungsausschuß (Conference Committee) darauf, es bei der genannten Aufhebung der Resolution als Zusatzbestimmung des Foreign Military Sales Act of 1971 zu belassen. Zielsetzung der Aufhebung ist die Klärung der exekutiven und legislativen Befugnisse auf dem Gebiet des ius belli und damit zumindest aus der Sicht der Kritiker der Exekutive implizite die Begrenzung der präsidentiellen Kriegsführung in Vietnam. sowie die generelle Begrenzung auf die konstitutionellen Befugnisse des Präsidenten in seiner Eigenschaft als Chief Executive und Commander-in-Chief.

D. DIE ROLLE DES SENATES (KONGRESSES) IM AUSSENPOLITISCHEN
ENTSCHEIDUNGSPROZESS UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG
DES IUS BELLI

I. DIE RESTAURATIVE REVOLTE: BESTREBUNGEN ZUR STÄRKUNG
DER ROLLE DES KONGRESSES IM VERLAUF DES VIETNAM-KRIEGES

Im Folgenden soll im weiteren Rahmen der Rolle des Kongresses im außenpolitischen Entscheidungsprozeß und im engeren Rahmen der Verantwortlichkeit des Kongresses im Bereich der War Powers auf den Verlauf des Vietnamkrieges eingegangen und die dadurch verursachte zunehmend kritische Haltung des Kongresses beleuchtet werden. Diese Entwicklung und das gleichzeitig damit anwachsende außenpolitische Verantwortungsbewußtsein des Kongresses vollzog sich erst im Zuge des amerikanischen Mißerfolges mit allen seinen außenpolitischen und vor allem innenpolitischen Belastungen.¹⁾

Der Einfluß der negativen Faktoren auf den im Laufe des Krieges einsetzenden Prozeß der kritischen Stellungnahme ist nicht zu verkennen. Es wäre schwer vorstellbar, daß die kritische Besinnung eingesetzt hätte, wenn der Kriegsverlauf zu einem klaren Erfolg (im Sinne eines "victory") der amerikanischen Operationen in Vietnam geführt hätte.

1) Dazu zählen nicht nur finanzielle Lasten und prestigebedingte Abstriche, sondern vor allem der in den USA präzedenzlose Mangel an Konsensus zwischen Regierung und Öffentlichkeit und ernsthafte Zweifel an der moralischen Integrität der amerikanischen Außenpolitik; vgl. hierzu auch: Paul L. Purphy, The Constitution in Crisis Times, 1918-1969, New York: Harper and Row, Publ., 1972, S. 408

Die im ersten Halbjahr 1972 intensivierten Versuche des Kongresses, den Präsidenten mittels einer War Powers-Gesetzgebung in seinen von der Konstitution auferlegten Befugnisbereich zu verweisen, sind die jüngsten Höhepunkte des Senatskampfes um die Wiederherstellung des Gleichgewichtes zwischen Exekutive und Legislative auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik. Schon jetzt soll auch vorweg die für den Schlußteil bestimmte These aufgestellt werden, daß der Kongreß, vorwiegend der Senat, in seinen Bemühungen um die Wiederherstellung seines außenpolitischen Gewichtes, zu immer drastischeren, in immer schärferem Gegensatz zur Haltung des Weißen Hauses stehenden Maßnahmen greifen muß, die aus Gründen der Profilierung des Parlaments zu einem neuen "turning inward" führen kann.

Diese These ist Ausdruck einer natürlichen Reaktion gegen die augenblicklich herrschende außenpolitische Übermacht des Präsidenten, die sich besonders in Krisen- und Kriegszeiten manifestiert. Michael Roskin von der American University führt an:

Henry Cabot Lodge Sr. led the tide that successfully blocked Woodrow Wilson's grander designs. In 1951, Sen. Richard M. Nixon (R-Calif) joined in a bitter, three-month struggle under Sen. Robert Taft (R-Ohio) to curb President Truman from sending four additional U.S. divisions to Europe without specific legislation, an effort that failed. The Bricker Amendment, which failed only narrowly in 1954, was another attempt by the Senate to get a handle on foreign policy in the wake of the frustrating, undeclared Korean War. 1)

1) Dr. Michael Roskin von der American University in Washington DC (School of International Studies) in einem Gespräch mit dem Verfasser; Siehe dazu auch den ausführlichen historischen Teil B, II dieser Untersuchung

Diese von Roskin aufgezählten Beispiele haben einige Politikwissenschaftler vermuten lassen, daß sich unter der Oberfläche des amerikanischen politischen Lebens der stetige Strom des Isolationismus bewegt, jederzeit bereit, zur Oberfläche durchzustößen.¹⁾ Mehrere Verfasser haben weitreichende Vorstellungen über die Frage der Ursache der isolationistischen Stimmung aufgestellt. Dexter Perkins beschreibt Zyklen ("cycles"), die aus den wechselnden Phasen einer dynamischen Intervention und des Rückzuges bestehen.²⁾ Stanley Hoffmann nannte diese Erscheinung "Wilsonian Syndrome" und bezeichnete es "...an oscillation from quietism to activism".³⁾ Hans Morgenthau glaubt:

"American foreign policy has tended, in this country, to move back and forth between the extremes of an indiscriminate isolationism and an equally indiscriminate internationalism or globalism...For both extremes, it is either all or nothing, either total involvement or total abstention." 4)

Die wohl markanteste Aufstellung einer "Zyklen-Theorie" 5) in der amerikanischen Außenpolitik stammt von Frank Klingberg. Unter Zuhilfenahme von Statistiken beschreibt er acht abwechselnde Phasen der Introvertiertheit (introversion) mit einer durchschnittlichen Dauer von 21 Jahren sowie der Extravertiertheit (extroversion) von 27 Jahren.

1) Siehe z.B. Selig Adler, The Isolationist Impulse, New York: Free Press, 1957; Norman A. Graebner, The New Isolationism, New York: Ronald Press, 1956

2) Dexter Perkins, The American Approach to Foreign Policy, Cambridge: Harvard University Press, 1952, Kapitel 7

3) Stanley Hoffmann, Gulliver's Troubles, New York: McGraw-Hill, 1968, S. 191

4) Hans J. Morgenthau, A New Foreign Policy for the United States, New York: Praeger, 1969, S. 15-16

5) Der Verfasser bezieht sich hier teilweise auf ein Gespräch mit Dr. Michael Roskin, American University, Washington DC

Er kommt schon in den fünfziger Jahren zu dem Schluß, daß es auf dieser Basis logisch erscheint "...to expect America to retreat, to some extent at least, from so much world involvement, and perhaps to do so in the 1960's." ¹⁾ Mike Roskin behauptet im Zusammenhang mit der Klingbergschen Theorie:

"If Klingberg had had the courage of his conviction he could have added 27 years to 1940 (start of the last extroversion) and come up with 1967, a time indeed when the national mood was in the midst of changing under the frustrations of the Vietnam War." ²⁾

Wenn man der Frage nachgeht, wie es zu diesen wechselnden Phasen kommt, stößt man neben manchen anderen Gründen auf das institutionelle Problem, das sich aus der Unfähigkeit des Kongresses zur Ausübung seiner konstitutionellen Befugnisse auf dem Gebiet der Außenpolitik unter besonderer Berücksichtigung der War Powers ergibt.

Im folgenden soll die Haltung des Kongresses - besonders des Senates - zwischen den Jahren 1964-1972 bezüglich dieser Problematik näher untersucht werden.

1. Vor und nach 1964: Der gehorsame Kongreß

Das letzte Drittel des Jahres 1964 von der Verabschiedung der Tonking-Golf-Resolution im August bis zum Jahresende war von der Tatsache gekennzeichnet, daß die exekutive Seite keine eindeutige Definition außen- und sicherheitspolitischer Zielvorstellungen

¹⁾ Siehe Frank L. Klingberg, "The Historical Alternation of Moods in American Foreign Policy", in: World Politics, IV, Januar 1952, S. 239 ff

²⁾ Dr. Roskin in einem Gespräch mit dem Verfasser

in der Vietnamfrage abgab und insgesamt eine ambivalente Haltung zeigte.¹⁾ Jedoch konnte sich der Präsident auf einen allgemeinen Konsens jener Gruppen und Kräfte stützen, die in der amerikanischen Regierung²⁾ Einfluß auf den Entscheidungsprozeß in der Vietnamfrage ausübten. Sowohl im gouvernementalen wie auch im intermediären Bereich und in der öffentlichen Meinung wurde der Regierungskurs in der Vietnampolitik überwiegend befürwortet.

-
- 1) Aus einer eingehenden Analyse dieser Zeit resultiert, daß Johnson nur die Wahl zwischen Disengagement und damit "American defeat" oder Eskalation blieb. Es sei in diesem Zusammenhang noch einmal auf seine Äußerung vom 24. November 1963 - zwei Tage nach der Übernahme des Präsidentenamtes - verwiesen: "I am not going to be the President who saw Southeast Asia go the way China went." - Siehe Tom Wicker, JFK and LBJ, N.Y.: Morrow, 1968, S. 185. Daß diese Ansicht bei Johnson nicht neu ist, beweist sein Bericht von einer Reise nach Süd-vietnam, die er im Mai 1961 als Vizepräsident unternommen hat. Darin nannte er Vietnam und Thailand als Schlüsselstaaten bei der Entscheidung über das Schicksal Südostasiens und fährt fort: "We must decide whether to help these countries to the best of our abilities or throw in the towel in the area and pull back our defenses to San Francisco and a "Fortress America" concept....This is not my concept." Siehe The Pentagon Papers, New York Times Ed., op.cit., S. 129
- 2) C.C. Schweitzer unterscheidet hier z.B. zwischen dem gouvernementalen Bereich von Exekutive, Legislative und Judikative, dem intermediären Bereich der Gruppen und Verbände und dem Bereich der Gesamtwählerschaft. "Erst die Summe der in allen drei Strukturbereichen vertretenen Meinungen ergibt das, was wir ein wenig ungenau die "Öffentliche Meinung"... eines Landes nennen... Ein demokratisches Regierungssystem wird bestimmt, reguliert und möglicherweise auch beeinträchtigt von den Wechselwirkungen zwischen diesen drei Bereichen und zwischen den verschiedenen Gruppen innerhalb der einzelnen Bereiche". C.C. Schweitzer, Vietnam, op.cit., S. 8

Bekannterweise bestehen in den Vereinigten Staaten äußerst enge Beziehungen zwischen "öffentlicher Meinung" und exekutiver Entscheidung. Ganz besonders trifft dies auf Johnson zu, der nicht selten den Erfolg seiner Politik am Grad der öffentlichen Zustimmung gemessen hat.¹⁾ Obwohl das Gewicht dieses Faktors "öffentliche Meinung" für die Formulierung einer jeglichen Außen- und Sicherheitspolitik von höchster Bedeutung ist, soll doch bei dieser Untersuchung im wesentlichen nur ein bestimmter Aspekt des gouvernementalen Bereiches, nämlich das Verhalten des Kongresses, also der Legislative, untersucht werden.

Was die Haltung der Legislative als Gesamtinstitution bis etwa Anfang 1965 betrifft, so läßt sich dies kurz zusammenfassen. Der 88. Kongreß trat am 3. Oktober 1964 zum letzten Mal zusammen. Nach den Präsidentschaftswahlen konstituierte sich der 89. Kongreß am 4. Januar 1965. Im 88. Kongreß hat es nach der Billigung der TGR keine wesentlichen Debatten über die Vietnamfrage mehr gegeben, und die Grundhaltung der Parlamentarier entsprach dem im August abgegebenen Votum.²⁾

Schon im Dezember 1964 gab jedoch Fulbright seine Rolle als "floor manager" der Administration auf, und bei dem anschließenden Versuch der Stärkung der legislativen Rolle im außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß bezeichnete er das Engagement der Vereinigten Staaten in Vietnam als einen schwerwiegenden Fehler.³⁾

1) Vgl. etwa Lyndon B. Johnson, Vantage Point, op.cit., S. 440, Fußnote

2) New York Times, 7. Jan. 1965; vgl. auch The Washington Post, 6. Jan. 1965. Von 47 von der New York Times befragten Senatoren sprachen sich 31 für den Kurs der Regierung Johnson aus; nur drei waren für ein Disengagement

3) Vgl. New York Times vom 10. Dez. 1964

Vietnam nur indirekt ansprechend und mehr auf die allgemeinen Bedingungen des Kalten Krieges und entsprechende Rückwirkungen auf innenpolitische Probleme abzielend, plädierte er für ein "...reassessment of American priorities" ¹⁾ und ließ mit direktem Bezug auf Vietnam verlauten:

"...it is clear to all reasonable Americans that a complete victory in Vietnam, though theoretically attainable, can in fact be attained only at a cost far exceeding the requirements of our interest and our honor." ²⁾

Im Zusammenhang mit diesem damit geäußerten Richtungswechsel Fulbrights wird die im wesentlichen für die folgenden Jahre geltende und bereits angeführte These des Verfassers unterstützt, daß der Einfluß negativer Faktoren für den im Verlauf des Krieges einsetzenden Prozeß der kritischen legislativen Stellungnahme nicht zu verkennen ist. Eine kritische Besinnung wäre wohl schwerer vorstellbar, wenn der Kriegsverlauf zu einem klaren Erfolg der amerikanischen Operationen geführt hätte. Interessant ist, daß gerade der "Zirkusdirektor der Administration" schon so früh zu einer solchen Aussage kommt. ³⁾

1) Zit. in The Washington Post, 17. Jan. 1965

2) Zit. in The Washington Post, 6. Jan. 1965

3) Fulbrights politische Haltung ist, wie bereits des öfteren angedeutet, mit Vorsicht zu beurteilen. Bei näherer Betrachtung läßt sich nicht verleugnen, daß er von einem Extrem zum anderen kommt. Auch bei kleineren Anlässen kommt dieser Charakterzug zum Vorschein, wie z.B. am 9. Mai 1966 anläßlich eines Hearings mit Dean Rusk. Fulbright hatte den Charakter der TG-Zwischenfälle als "very questionable" bezeichnet, erklärte jedoch später nach einer offiziellen Forderung des Senators Milward L. Simpson (R-Wyo), im nationalen Interesse dieser Behauptung Gewicht durch entsprechende Untersuchungen zu geben: "I obviously have no way to question the validity of the Administration interpretation of the Tonking incident". - Zit. in The Washington Post, 30.6.1965.
1959 hatte Fulbright anläßlich eines "Meet the

Fortsetzung Fußnote:

Press"-Erscheinens dafür plädiert, daß ein moderner Präsident "...must be very tough and I think our system needs a very strong President, particularly under the demands of foreign policy." - Zit. in James A. Robinson, Congress and Foreign Policy Making, Homewood, Ill: Dorsey Press, 1967, S. 185. Schon 1954 hatte er anlässlich der Auseinandersetzungen um das Bricker-Amendment vor dem Senat angeführt: "It is no small thing to drastically alter the Constitution by an amendment that in effect throttles the President of the United States in his conduct of foreign relations" - Zit. in Karl E. Meyer (ed.), Fulbright of Arkansas, Washington DC: Robert B. Luce, 1963, S. 127.

Fulbright fuhr fort: "Our enemy is not the President of the United States...It was never intended by the founding fathers that the President...should be a ventriloquist's dummy sitting on the lap of the Congress" - Ibid., S. 129

Und im Mai 1961 bei einer Ansprache (Cornell University) "...we must give the executive a measure of power in the conduct of our foreign affairs that we have hitherto jealously withheld." - Ibid., S. 263

Noch im Jahre 1964 vor Verabschiedung der TGRes. sah Fulbright "...certain difficulties in the Constitutional system which gives sanction to so high a degree of independence in the legislative branch which leads to a recurring tendency on the part of Congress to overstep its proper role." - J. William Fulbright, Old Myths and New Realities, New York: Vintage, 1964, S. vi; vgl. auch seine allgemeine Stellungnahme zur US-Außenpolitik, "Myths and Realities: Address by Senator J.W. Fulbright to the United States Senate, March 25, 1964", in: Congress Rec. vom 25. März 1964, S. 6028-6034, oder (allerdings nur in Auszügen) in: Jules Davids (ed.), Documents on American Foreign Relations 1964, Published for the Council on Foreign Relations by Harper and Row, N.Y. and Evanston, 1965, S. 20 ff. Fulbright war sich bewußt, der Kritik unterworfen zu sein "...that he seeks to reduce Congress to a rubber stamp or to give the Exekutive a blank check" - Ibid., S. vii. Und nur einige Monate später sollte er genau das tun und es bereuen

Es muß jedoch vor allem wieder auf den konsequentesten Kritiker der amerikanischen Vietnampolitik, Wayne Morse, verwiesen werden, der zu jener Zeit vehement und wiederholt die These vertrat, daß die Vereinigten Staaten einfach gezwungen wären, Asien den Asiaten zu überlassen und seiner Überzeugung Ausdruck gab: "...that the State Department's program in Vietnam is bankrupt." 1)

2. 1965-1967: Die beginnende Kritik an der präsidentiellen Kriegsführung

Anfang 1965 waren die amerikanischen Truppen in Vietnam auf etwa 23.000 Mann angewachsen, hatten jedoch noch nicht offensiv an den Bodenkämpfen teilgenommen, und auch die Aktionen der amerikanischen Luftstreitkräfte hatten sich im wesentlichen auf die Maßnahmen vom August 1964 beschränkt. Jedoch schien im Februar 1965 für die Exekutive der geeignete Zeitpunkt zum Handeln gekommen zu sein, um der allgemeinen prekären Lage in Vietnam Herr zu werden. Die exekutive Politik der graduellen aber permanenten Vergeltungsmaßnahmen gegen Nordvietnam, 2) die präsidentielle Kriegsführung, begann. Johnson rechtfertigt diesen Schritt später in seinen Memoiren:

"This was my third major Vietnam decision. The decision was made because it had become clear... that Hanoi was moving in for the kill... There were strong military reasons for our action... Now the weight of the political argument as well had shifted to support intensified action." 3)

1) Siehe The Washington Post, 6. Jan. 1965

2) Vgl. Lyndon B. Johnson, The Vantage Point, op.cit., S. 132

3) Ibid., S. 132

Die im Nationalen Sicherheitsrat am 6. und 10. Februar 1965 ¹⁾ beschlossenen Maßnahmen waren ohne Zweifel eine Reaktion auf die Erkenntnis, daß Südvietnam ohne aktives Eingreifen der Vereinigten Staaten verloren wäre. ²⁾ Der Ansicht, daß Luftoperationen allein nicht genügten, folgte "zwangsläufig" im März/April eine dritte Stufe der militärischen Eskalation des Konfliktes, nämlich der aktive Einsatz amerikanischer Bodentruppen:

"President Johnson decided on April 1, 1965 to use American ground troops for offensive action in South Vietnam because the Administration had discovered that its long-planned bombing of North Vietnam...was not going to stave off collapse in the South, the Pentagon's study of the Vietnam war discloses. He ordered that the decision be kept secret." ³⁾

Senator Javits schlug ebenfalls im April vor, der Präsident möge vor einem weiteren Einsatz von Bodestreitkräften den Kongreß um eine entsprechende Resolution bitten. Dieser Vorschlag wurde jedoch vom Präsidenten abgelehnt mit dem Verweis darauf, daß

1) Vgl. Ibid., S. 124, S. 129

2) Vgl. dazu: Pentagon Papers, Gravel ed., op.cit., S. 106-107, S. 149 ff; Pentagon Papers, NYT, Ed., op.cit., S. 343-344. Als der Minoritätsführer im Senat, Everett M. Dirksen, anläßlich eines Interviews im Zusammenhang mit dieser Vergeltungsaktion im Februar gefragt wurde, ob die Bombardierungen nicht den Kongreß zur Aktion herausfordern müßten, antwortete der Senator, daß der Präsident im vollen Besitz der entsprechenden Befugnisse sei. - Vgl. American Broadcasting Company's "Issues and Answers" vom 7. Feb. 1965

3) Pentagon Papers, NYT Ed., op.cit., S. 382

er bereits die notwendigen Befugnisse habe. ¹⁾ Mit dem offensiven Einsatz amerikanischer Bodentruppen hatte Präsident Johnson den entscheidenden Schritt zur präsidentiellen Kriegsführung getan, der zur Eskalation der amerikanischen Intervention in Vietnam führen mußte. Anfang März 1965 betrug die Truppenstärke noch 27.000 Mann, Mitte Juli waren es bereits 60.000 und Anfang August 125.000 Mann. ²⁾ Der Höhepunkt amerikanischer Präsenz in Vietnam wurde Anfang 1969 mit 542.000 Mann erreicht.

Die Legislative erleichterte dem Präsidenten in den ersten Monaten des Jahres 1965 die Durchführung seiner außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen gegenüber Vietnam vor allem durch eine vorbehaltlose Bewilligung zusätzlicher finanzieller Mittel. Obwohl sich eine kleine Minderheit vorwiegend demokratischer Senatoren gegen den Vietnamkurs der Exekutive aussprach und eine Beteiligung an der dabei getroffenen Entscheidung forderte, kam es nur zu wenigen unwesentlichen Debatten in den zuständigen Ausschüssen und im Plenum. ³⁾ Die überwiegend passive Haltung der Legislative wurde durch eine gewisse Ratlosigkeit in der Frage des Ziel-Mittel-Verhältnisses gekennzeichnet. Obwohl sich die Legislatoren in der generellen Zielsetzung der Unabhängigkeit Südvietnams einig waren, war man sich nicht über die angemessenen Mittel dazu einig bzw. über die Rolle, die die Vereinigten Staaten

1) Cong.Rec. 89th Cong., 1st Sess. Sen., Vol. 111, pt. 6, 27. April 1965, S. 8270

2) Vgl. The New York Times vom 28.7.1965

3) Interessanterweise steigerte sich die öffentliche Debatte über die Verwicklung der Vereinigten Staaten in Vietnam, ohne sich zunächst wirklich in die fundamentale konstitutionelle Frage der präsidentiellen Befugnisse zum Einsatz von Streitkräften in Vietnam überhaupt zu vertiefen

in diesem Konflikt spielen sollten. Während das Repräsentantenhaus fast geschlossen den Kurs der Regierung unterstützte und allen damit verbundenen Sachfragen zustimmte, ¹⁾ war im Senat die Minderheit vorwiegend demokratischer Senatoren, die Vorbehalte anmeldeten, energischer und profilierter. Abgesehen von den Äußerungen der bekannten Kritiker Morse und Gruening war es Senator Frank Church, der, teilweise unterstützt von George McGovern, im April die Aufnahme von Verhandlungen und damit eine politische und militärische Deeskalation forderte. ²⁾

Obwohl noch ein recht günstiges Klima für die Vietnampolitik der Regierung vorhanden war, kann man davon ausgehen, daß Fulbrights Senatsansprache vom 15. Juni 1965 ³⁾ als ein Warnzeichen dafür angesehen werden muß, daß der Senat die Administration nur im Falle einer gemäßigten Militärpolitik gegenüber Vietnam weiterhin unterstützen würde und er Verhandlungen über die Beilegung des Konfliktes erwarte. Zu diesem Zeitpunkt gab es jedoch für die Administration keine Möglichkeit des "in-between" mehr. Nach ersten Anzeichen einer Kritik des offiziellen Vietnamkurses zu Beginn des Jahres 1965 ⁴⁾ sollten ab Sommer 1965 einige führende demokratische Senatoren

"...bedeutsamere Versuche einer kritischen Bewertung der Vietnampolitik (unternehmen) und ...solche Versuche mit policy-Empfehlungen (verbinden), die in wesentlichen Nuancen von dem

1) Z.B. ergab sich bei der Abstimmung über die Bewilligungsvorlage von 700 Millionen Dollar ein Stimmenverhältnis von 408 zu 7 bei 18 Enthaltungen

2) Cong.Rec. Vol. 111, S. 2871 ff. Auch Sen. Clark (D-Penn) unterstützte die Konzeption von Frank Church

3) Vgl. The Washington Post vom 16. Juni 1965

4) Vgl. Los Angeles Time vom 3.6.1965; The Washington Post vom 1.5.1965 und 16.6.1965

Regierungskurs abwichen. Sie wollten damit zweifellos - in einer der Administration gegenüber noch völlig "loyalen" Weise - nicht nur ihre eigene Partei und indirekt dadurch natürlich den Präsidenten zu einem ihrer Ansicht nach notwendigen, politisch konstruktiveren Kurs bewegen, sondern auch den Anspruch des Senates insgesamt auf eine "Beratung" der exekutiven außenpolitischen Entscheidungsspitze stärker zur Geltung bringen." 1)

Dieses Urteil spiegelt den ersten Versuch einzelner Kongreßmitglieder wider, die Legislative an der Festlegung des außen- und sicherheitspolitischen Kurses im allgemeinen und in der Vietnamfrage im besonderen stärker zu beteiligen. Jedoch steht dieser beginnenden Kritik die passive Haltung des Kongresses als Gesamteinstitution gegenüber, die er besonders bei der Handhabung der mächtigsten legislativen Waffe, der "power of the purse", an den Tag gelegt hat. Hier muß man allerdings wiederum auf die Problematik der "Gewissensentscheidung" für das einzelne Kongreßmitglied hinweisen, das dem in der Ferne kämpfenden Bürger nicht die nötige Unterstützung versagen will. 2)

Für die Zeit bis Ende 1965 läßt sich abschließend feststellen, daß in allen Bereichen des amerikanischen Regierungssystems die überwiegende Majorität den Kurs gegenüber Vietnam eindeutig unterstützt.

Die 37-tägige Einstellung der amerikanischen Bombenangriffe auf Nordvietnam im Dezember 1965 und die damit verbundene Frage der Wiederaufnahme dieser Operationen im Rahmen strategisch-politischer Grundsatzentscheidungen war Anlaß einer spürbar verstärkten legislativen Kritik gegen den Vietnamkurs der Exe-

1) Schweitzer, Vietnam, op.cit., S. 43-44

2) Siehe Teil C, IV, 2. "Appropriations und ähnliche Maßnahmen"

kutive. Wiederum abgesehen von den konsequenten Kritikern Morse ¹⁾ und Gruening plädierten die Senatoren Nelson, Church, McGovern und Clark gegen eine Wiederaufnahme der Bombenangriffe. Diese Gruppe umfaßte nun immerhin 15 demokratische Senatoren ²⁾ und war der Anfang eines sich stetig ausbreitenden und in der Frage der Berechtigung der amerikanischen Anwesenheit in Vietnam kulminierenden Zweifels. ³⁾

-
- 1) Wayne Morse wurde wiederholt der "gute Ratschlag" gegeben, nicht politischen Selbstmord zu begehen. Der Senator urteilte über einige seiner (Tauben)-"Mitläufer": "They were politically afraid... These doves cooed a good game but they didn't vote the way they talked." - Zit. in Carolyn Lewis "Gruening and Morse - The Only 'No' Votes, The Washington Post Potomac v. 3.5.1970, S. 35
 - 2) Vgl. dazu eine Analyse in der New York Times vom 27.1.1966; u.a. gehörten dieser Gruppe auch Sen. Eugene McCarthy und der republikanische Sen. George Aiken an; vgl. auch die Washington Post vom 28.1.1966, in der behauptet wird, daß diese Senatsgruppe insgeheim von wesentlich mehr Kongreßmitgliedern unterstützt wird "...but for various reasons dare not say so out loud." Vgl. auch den gegensätzlichen Standpunkt Präsident Johnsons in der Los Angeles Times vom 30.3.1966, der der Meinung ist, daß "...the Senate investigation of Vietnam policy has increased the ranks of Americans demanding a more aggressive stance in Southeast Asia."
 - 3) Inzwischen hatte sich auch eine skeptische "mittlere Gruppe" - man könnte Mansfield, Robert Kennedy und Aiken dazuzählen - gebildet. In diesem Zusammenhang sei auf eine Studienreise der Senatoren Mansfield, Muskie, Ionouye, Aiken und Boggs nach Europa und Asien verwiesen. Mansfield betont in seinem Bericht, der die ernste Lage in Vietnam widerspiegelt: "The situation, as it now appears, offers only the very slim prospect of a just settlement by negotiations or the alternative prospect of a continuance of the conflict in the direction of a general war on the Asian mainland." - "The Vietnam Conflict: The Substance and the Shadow", Report of Senator Mansfield et al. to the Committee on Foreign Relations, US Senate (6. Jan. 1966), 89th Cong., 2d sess., US GPO, Wash DC, 1966, S. 13; vgl. auch besonders S. 11-13

Es folgte, so Schweitzer, ein

"...Prozeß der Verwirrung, Erbitterung und Spaltung einer ganzen Nation,...(ein) Prozeß, den Fulbright ebenso nüchtern-realistisch wie prophetisch schon Anfang 1966 als das tragische innenpolitische "Abfallprodukt" (fall-out) des Krieges bezeichnete." 1)

Ein Situationsbericht Schweitzers veranschaulicht sehr gut die Lage:

"Die...Opposition gegen den Regierungskurs, das scheinbare Lavieren der außenpolitischen Entscheidungsspitze, der daraus resultierende Glaubwürdigkeitsschwund der Bevölkerung gegenüber der Exekutive, aber auch der Mangel an brauchbaren Alternativen und schließlich das militärische Patt auf dem Kriegsschauplatz selbst erzeugten offensichtlich im Frühjahr und Sommer 1966 immer stärkere Frustrations- und Unlustgefühle der gesamten Öffentlichkeit." 2)

Fulbright hatte inzwischen wiederholt darauf hingewiesen, daß die Zeit der Besinnung des Kongresses auf seine eigentliche Rolle in der amerikanischen Außenpolitik gekommen sei, "(and that)...he doesn't agree with the attitude of 'quiet and acquiescence' on the part of Congress toward Administration policies in Vietnam." 3) Der Senat müsse endlich das Recht "to give advice and consent in major foreign policy decisions" wiedergewinnen. 4) Und auf die augenblickliche exekutive Politik und die Öffentlichkeit eingehend, griff er die Administration vor Studenten der Johns Hopkins University scharf an:

1) Schweitzer, Vietnam, op.cit., S. 74

2) Ibid., S. 72

3) Fulbright anlässlich eines Presseinterviews, Zit. in The Washington Post vom 8. Feb. 1966

4) Fulbright anlässlich einer Ansprache vor Studenten der School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University, Zit. in The Washington Post vom 22. April 1966

"At present the United States is gradually but unmistakably...succumbing to the arrogance of power...It is only when the Congress fails to challenge the Executive, when the opposition fails to oppose, when politicians join in a spurious consensus behind controversial policies, that the campuses and streets and public squares of America are likely to become the forums of a direct and disorderly democracy." 1)

Langsam traten im Jahre 1966 die Wechselbeziehungen zwischen den drei gouvernementalen Bereichen ²⁾ im amerikanischen Regierungssystem zu Tage, innerhalb derer es wiederum im Zusammenhang mit der Frage der War Powers zu vehementen Diskussionen und Verhärtungen in der Meinungsbildung kam.

Die in diesen Jahren auftretenden Diskussionen um die verfassungsrechtlichen Aspekte kulminierten im wesentlichen in dem Versuch der Exekutive, sich eine zusätzliche legislative Abdeckung der überwiegend auf der Tonking-Golf-Resolution basierenden Kriegsführung in Form zusätzlicher Bewilligungen für das Militärbudget und damit direkt oder indirekt für Vietnam zu verschaffen. Obwohl die kleine Gruppe oppositioneller Senatoren unter Führung von Morse und Fulbright durch Anträge (amendments) zur Aufhebung der Tonking-Golf-Resolution ³⁾ dieser Taktik zu begegnen versuchte und eine formelle Kriegserklärung vor der Bombardierung Nordvietnams und der Erhöhung von Bodentruppen

1) Zit. in The Washington Post vom 22.4.1968

2) In diesem Zusammenhang soll wiederum auf den Einfluß der Presse auf die Legislative verwiesen werden. Siehe dazu u.a. die Hearings über die Weiterverbreitung von Pressenachrichten über den Konflikt in Indochina: "News Policies in Vietnam", Hearings Before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 89th Cong., 2d sess., on News Policies in Vietnam, August 17 and 31, 1966, US GPO, Wash DC, 1966

3) Vgl. The Washington Post vom 1.3.1966

verlangte, ¹⁾ bewilligte man unter allerdings erheblichen Vorbehalten aus den bereits erwähnten Gründen die Fortführung des Krieges in Vietnam ohne irgendwelche Einschränkungen der präsidentiellen Befugnisse. ²⁾

Fulbright führte als Sprecher der "Taubengruppe" im Kongreß bei einer heftigen Auseinandersetzung mit dem Führer der "Falkengruppe", Senator Richard B. Russell (D-Ga.), dem Vorsitzenden des Senate Armed Services Committee, ³⁾ der die Haltung des Senators aus Arkansas ein "sorry spectacle" nannte ⁴⁾ und in Tag- und Nachtsitzungen die Abstimmung für die Bewilligungen durchzubringen versuchte, zur Problematik der "Gewissensentscheidung" an:

1) Vgl. dazu den von Fulbright unterstützten Vorschlag des Senators Joseph S. Clark (D-Pa.) in der Washington Post vom 2.3.1966

2) Vgl. dazu The Washington Post vom 2.3.1966

3) Bei der politischen Bewertung des Senators Russell sollte sehr vorsichtig vorgegangen werden. "The actual difference then between Russell and JWF," argumentierte Michael Roskin in einem Gespräch mit dem Verfasser, "is not so great as their stance at opposite poles on Vietnam. Both oppose (by now, 1970) a world-policeman role for the USA, but Russell happens to be stuck with an existing commitment which Fulbright has repudiated. What we must look for in these beginning stages of Senate revolt is not so much opposition on Vietnam but opposition on other foreign-policy issues."

4) Sen. George Smathers (D-Fla.) bezichtigte Fulbright im Mai 1966 "...of demagoguing on Vietnam with 'naive statements' and of 'undercutting' President Johnson's policies" - Zit. in The Washington Post vom 8.5.1966

"...they (der überwiegende Teil der oppositionellen Senatoren, Anm.d.Verf.) did not consider the military measure a proper vehicle for an amendment 1) ...because it lends itself to the 'misinterpretation' that it would delay needed supplies to troops in Vietnam." 2)

Ende März kündigte er noch einmal an, daß er die Be-
willigungsvorlage unterstützen werde "...as much as I
regret having to do it", um die Versorgung der kämpfen-
den Truppen zu gewährleisten. 3)

Der einzige kleinere Erfolg der Legislative in Richtung
auf eine Deeskalation des Vietnam-Konfliktes konnte
durch den Zusatz einer "sense of Congress"-Deklaration
zu einer "\$ 4.467.200,000 supplementary authorization
for Vietnam military procurement" verbucht werden,
wenn auch erst nach Vermittlung durch den Majoritäts-
führer Mike Mansfield (D-Mont.). 4) Abgesehen von wenigen
Kritikern unterstützte das Repräsentantenhaus, vor allem
verkörpert durch den Speaker McCormack, die exekutive
Politik voll und ganz.

Als Fazit für das Jahr 1966 ergibt sich, daß wegen des
Problems der "Gewissensentscheidung" der Kongreß sich
auch nicht über das Budgetrecht in der Lage sah, den
Vietnamkurs der Exekutive und vor allem die exekutive
Interpretation der War Powers im Sinne der oppositio-

1) Das Morse-Amendment hätte die durch die TGRes ge-
währten umfassenden Befugnisse zur Kriegsführung
aufgehoben. Unterstützt wurde Morse in seinen Be-
mühungen durch die Senatoren Fulbright, Ernest
Gruening, Eugene McCarthy (D-Minn) und Stephen
M. Young (D-Ohio). Der Antrag wurde durch eine
92 zu 5 Abstimmung im Senat abgelehnt - Vgl.
The Washington Post vom 2.3.1966

2) The Washington Post vom 1.3.1966

3) Zit. in The Washington Post vom 22.3.1966

4) 1. Abstimmung im Senat = 89 zu 2, die 2. Ab-
stimmung brachte unter dem Einfluß des Clark-
Vorschlages ein Stimmenverhältnis von 72 zu
19 - Vgl. The Washington Post vom 2.3.1966

nellen Senatsgruppe zu beeinflussen. Durch diese - je nach Standort des Betrachters - möglicherweise inkonsequente Haltung der Senatsopposition, ausgedrückt durch ein zumindest in letzter Instanz bejahendes Votum in der Bewilligungsfrage, konnte Johnson wiederholt auf eine exekutiv-legislative Übereinstimmung in der Vietnampolitik hinweisen. So ist es nicht verwunderlich, daß das State Department in seinem Rechtfertigungsbericht über Vietnam zu dem Schluß kommt,

"(that)...The appropriation act constitutes a clear endorsement and approval of the actions taken by the President", 1)

und die Annahme des Bewilligungsgesetzes durch den Kongreß als die einer politischen Ratifikation gleichwertige Billigung vorhergehender exekutiver Aktionen in Vietnam ansieht. 2) Allerdings muß zur Verteidigung des Kongresses darauf aufmerksam gemacht werden, daß die in den vorhergehenden Jahren vorherrschende passive legislative Haltung in der Außenpolitik zumindest in ersten Ansätzen verstärkten Bestrebungen zur Wiederherstellung der konstitutionellen Balance auf außen- und sicherheitspolitischem Sektor weicht. Ausgedrückt u.a. dadurch, daß man die Bitte des Präsidenten um zusätzliche Billigung von 415 Millionen Dollar für Vietnam zum Anlaß einer "ausführlichen" Untersuchung der exekutiven Politik gegenüber Vietnam nahm. Diese Entscheidung wurde immerhin als ein Sieg jener Senatoren betrachtet, die für eine sorgfältigere Untersuchung und Kontrolle der exekutiven Vietnamstrategie plädierten. 3)

1) State Department Memorandum, in: Vietnam and International Law, op.cit., S. 127

2) Fulbright: "It never occurred to me that an aid program could be used as a justification for a war" - Zit. in The Washington Post v. 5.3.1966

3) Bei den geladenen Zeugen handelte es sich u.a. um Prof. George Kennan, dem ehemaligen Botschafter in der UdSSR, und die ehemaligen Generale James Gavin und Matthew Ridgway - Vgl. dazu: The Washington Post v. 4.2.1966

3. 1967 - 1969: Beginn einer restaurativen Revolte

Das Jahr 1967 war durch eine interne Mobilisierung des Kongresses in der Vietnamfrage sowie eine Steigerung der Auseinandersetzungen um die War Powers gekennzeichnet. Auch die Rückwirkung auf die Öffentlichkeit mittels der an Zahl, Schärfe und Kritik zunehmenden öffentlichen Hearings ¹⁾ war erheblich und sollte sich im Laufe der kommenden Jahre noch beträchtlich steigern.

Die Schlüsselfrage, die Fulbright immer wieder stellte, war die nach dem "nationalen Interesse" und der Rückwirkung des amerikanischen Vietnamengagements sowohl auf die internationale wie die nationale Verantwortung der Vereinigten Staaten. ²⁾ "The war in Vietnam", so der Senator abschließend, "may well prove to be a commitment that is not in the interest of this country." ³⁾ Im Zusammenhang mit dieser Kardinalfrage nach dem nationalen Interesse der Vereinigten Staaten und der darüber ent-

1) Die durch das Rundfunk- und Fernsehnetz der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemachten Hearings trugen nicht unwesentlich zu der die ganzen Vereinigten Staaten erfassenden und sich steigernden Diskussion über die Außen- und Sicherheitspolitik im allgemeinen und die Vietnampolitik im besonderen bei. Im Hearing mit George Kennan (Vgl. dazu The Washington Post vom 4.2.1966) wurde z.B. dieser Trend dadurch besonders interessant, daß auch schärfste Kritiker des präsidentiellen Kurses eine Gelegenheit zur öffentlichen Debatte hatten. Nicht nur Kennan, sondern auch Sen. Gore hatte auf die Relevanz dieser technischen Möglichkeit für die öffentliche Diskussion hingewiesen - Siehe Vietnam Hearings, Senate, 1966, op.cit., S. 410, 412; vgl. auch The Washington Post vom 17.1.1967; vgl. im gleichen Zusammenhang das Hearing über die Frage eines möglichen Überengagements der Vereinigten Staaten "Conflicts between United States Capabilities and Foreign Commitments", Hearing before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 90th Cong., 1st sess, February 21, 1967, US GPO, Washington DC, 1967

2) Vgl. auch "Conflicts between US Capabilities and Foreign Commitments," Hearing, op.cit.

3) Zit. in The Washington Post vom 17.1.1967

stehenden breiten Diskussion muß im gleichen Zeitraum auch die Zurückhaltung legislativer Führer bei der Frage über die Entscheidung des potentiellen Einsatzes von US-Streitkräften zugunsten des Staates Israel gesehen werden. Offensichtlich ist, daß zu diesem Zeitpunkt selbst die Vietnam-Falken nicht mehr bereit waren, US-Streitkräfte in einen weiteren Konflikt zu verwickeln, der jede Möglichkeit zur Eskalation in sich trug. ¹⁾ Hier treten also sicherlich die Wechselwirkungen zwischen dem legislativen Bereich und der öffentlichen Meinung zutage, und es kommt langsam zu einem Beeinflussungsprozeß in Richtung Exekutive, der sich ja in späteren Jahren leicht analysieren läßt. Bis etwa 1967/68 bleibt die Balance des Verhältnisses Exekutive - Legislative - Öffentlichkeit noch zugunsten der

-
- 1) U.a. im Zusammenhang mit den 3 mit 150 Mann besetzten US-Transportmaschinen, die am 9.7.1967 zur logistischen "non-combatant" Unterstützung nach Kinshasa/Kongo gesandt wurden, ergibt sich eine Art Zusammengehen von Tauben und Falken. Obwohl das US-Außenministerium erklärte, daß "...the United States has consistently supported the territorial integrity and unity of the Congo" (The Washington Post vom 10.7.1967), kann man die allgemeine legislative Reaktion mit den Worten des Oberfalken Russell wiedergeben: "I deplore intervention in local wars where we have no moral commitment to intervene...Vietnam started out with a not much larger force than that... we should have enough sense to keep our people out of situations like this." (Zit. in The Washington Post vom 11.7.1967). Die Vermutung liegt nahe, daß die Falken genauso über Vietnam und die Führer der exekutiven Außenpolitik enttäuscht waren wie die Tauben. Konnten sie ihre Frustration aus persönlicher Überzeugung oder politischer Feigheit nicht zeigen? Murrey Marder in der Washington Post: "...the outburst in the Senate...by "hawks" as well as "doves", was a general warning bell on expanding American military involvement abroad... both the prime supporters and the prime critics of US policy in Vietnam...mutually were proclaiming "never again". (The Washington Post vom 12.7.1967). Als Katalysator dieser Haltung der Majorität des Kongresses muß zweifelsohne die allgemeine kritische Stellungnahme zum Vietnamkonflikt angesehen werden. (Vgl. dazu The Washington Post vom 6.6.1967) interessant ist, daß sich Senator Jacob K. Javits ausdrücklich für eine Unterstützung Israels aussprach. Javits ist jüdischer Konfession

Exekutive erhalten. Die Ausweitung der Verwirrung und Erbitterung über die Auswirkungen des Vietnamkonfliktes sollte jedoch immer mehr die Berechtigung der amerikanischen Indochinapolitik in Frage stellen.

Die Auseinandersetzungen zwischen Exekutive und Legislative speziell auf dem Gebiet des ius belli erreichten im November 1967 ¹⁾ ihren vorläufigen Höhepunkt. In diesem Monat wurde durch das Senate Committee on Foreign Relations eine sog. "sense of the senate"-Resolution ²⁾ angenommen, ³⁾ dergemäß künftige Einsätze amerikanischer Streitkräfte zu militärischen Aktionen im Ausland nur unter ausdrücklicher Billigung des Kongresses zu genehmigen seien. ⁴⁾ Ausgenommen sollte selbstverständlich das konstitutionell verankerte Recht des Präsidenten werden, plötzliche Angriffe auf die Vereinigten Staaten abzuwehren oder Maßnahmen zum Schutz von amerikanischen Bürgern und Eigentum im Ausland zu ergreifen. Da die Resolution auf potentielle, d.h. z u k ü n f t i g e Einsätze zielte, wird impliziert, daß die nach der Tonking-Golf-Resolution entstandene Eskalation des Vietnam-Konfliktes nicht unmittelbar berührt wurde,

-
- 1) Siehe auch die Forderung des auswärtigen Senatsausschusses an den Präsidenten "...to consider taking appropriate steps to assure United Nations Security Council consideration of the Vietnam question" - Siehe "Submission of the Vietnam Conflict to the United Nations", Report (to accompany S. Res. 180; ein Bericht des Senators Mansfield, Anm.d.Verf.) No. 798, Calendar No. 783, 90th Cong., 1st sess, Senate, Nov. 21, 1967. Diese Forderung wurde mittels zweier Resolutionen - S. Con.Res. 44 (Sen. W. Morse am 11. September 1967) und Sen. Res. 180 (Sen. M.Mansfield) - ausgesprochen
 - 2) Fulbright war der Hauptinitiator dieser Resolution
 - 3) Vgl. dazu auch The Washington Post vom 18.8.1967
 - 4) Vgl. The Washington Post vom 18.8.1967; The Washington Post vom 22.11.1967

andererseits gleichwohl eine ausdrückliche Warnung an den Präsidenten ausgesprochen wurde. Unterstaatssekretär Nicholas deB. Katzenbach hatte sich im August 1967 als Vertreter der Exekutive nicht nur eifrig gegen diese Resolution gewehrt

"...by calling it overly rigid, confusing and perhaps unconstitutional", 1)

sondern obendrein die Behauptung aufgestellt, daß die Resolution "...tries to do precisely what the Founding Fathers declined to do" 2) und trotz "Anerkennung" der wichtigen Rolle des Kongresses in Fragen der Außenpolitik darauf verwiesen, daß nur der Präsident in dieser Frage maßgeblich sei. 3)

Auf die Tonking-Golf-Resolution als Rechtfertigung einer konstitutionell legitimierten Kriegsführung der Exekutive eingehend, nannte Katzenbach formelle Kriegserklärungen der Legislative ein nicht mehr anwendbares Mittel ("outmoded"). 4) Auf die Frage des Senators E. Mundt (R-S.D.), was nach einem legislativen Widerruf der Resolution geschehen würde, antwortete Katzenbach

"...that it would not prevent Mr. Johnson's 'continued exercise of power' but that 'the President and the country would be placed in an extremely difficult position'". 5)

Nach der einstimmigen Billigung der "sense of the senate"-Resolution 6) erklärte der auswärtige Senatsausschuß noch einmal,

1) The Washington Post vom 18.8.1967

2) Zit. nach The Washington Post vom 18.8.1967

3) Ibidem

4) Vgl. The Washington Post vom 18.8.1967

5) Zit. nach The Washington Post vom 22.8.1967

6) Die Resolution wurde aufgrund der Beschränkung auf zukünftige Einsätze einstimmig durch die Mitglieder des Senate Foreign Relations Committee gebilligt

"...that until Congress restores its limitations on presidential power 'the American people will be threatened with tyranny or disaster'", 1)

und verwies auf die Tatsache, daß die Tonking-Golf-Resolution den extremsten Punkt des konstitutionellen Machtverfalles der Legislative gegenüber der Exekutive darstelle. 2)

Generell läßt sich für das Jahr 1967 eine steigende Informierung der Öffentlichkeit durch den Kongreß feststellen. Der Kongreß selbst erreichte durch seine kritischen Stellungnahmen eine effektivere Kontrolle und kam damit der verfassungsgemäßen Beteiligung am außenpolitischen Entscheidungsprozeß etwas näher. Der Versuch der stärkeren Einflußnahme zeigte allerdings noch keinen wesentlichen Erfolg innerhalb der Exekutive.

Die ersten Monate des Jahres 1968 wurden von einer weiterhin anwachsenden Skepsis der Parlamentarier gegenüber der exekutiven Politik bestimmt. Interessanterweise erreichte die Anzahl der Vietnam besuchenden und damit "on spot"-Informationen sammeln- den Legislatoren mit 44 im Januar 3) einen absoluten Höhepunkt. Damit haben gemäß der Schätzung der US-Botschaft in Vietnam etwa 500 "congressional trips" nach Vietnam stattgefunden. 4)

Im Februar 1968 stimmte der auswärtige Senatsausschuß auf Antrag des Senators Karl E. Mundt (R-S.D.) 5) für

1) Zit. nach The Washington Post vom 22.11.1967

2) Ibidem

3) New York Times vom 7.1.1968

4) Vgl. dazu New York Times vom 7.1.1968; vgl. auch "The Vietnam Conflict: The Substance and the Shadow", Report des Senators Mansfield et al über Vietnam, op.cit.

5) Sen. Albert Gore (D-Tenn) hatte im November 1967 vergeblich einen gleichen Antrag gestellt

eine Vorladung von Außenminister Dean Rusk ¹⁾ zur Anhörung über Fragen der Indochina-Politik. ²⁾ Die Vorladung wurde nicht an Rusk, ³⁾ sondern direkt an den Präsidenten geleitet. Im Falle einer Absage drohte Sen. Albert Gore (D.Tenn) mit einer Resolution "...to force a showdown on fundamental issues". ⁴⁾ Von besonderer politischer Bedeutung ist, daß Sen. Mundt, der an sich als Vietnam-Falke gilt und die Kriegsanstrengungen in Vietnam unterstützt, diesen Antrag einbrachte, ⁵⁾ und daß sich langsam ein Gefühl des "soul-searching" nicht nur in den Reihen der "in der Mitte" stehenden Kongreßmitglieder, sondern auch bei den die

-
- 1) Das Stimmenverhältnis betrug 8:4. Rusk hatte sich zwei Jahre lang geweigert, in einem öffentlichen Hearing über Vietnam zu sprechen. - Vgl. Washington Post vom 8.2.1968
 - 2) Vgl. dazu auch "Present Situation in Vietnam", Hearing before the Committee on Foreign Relations, US-Senate, 90th Cong., 2d sess, March 20, 1968, US GPO, Washington DC, 1968
 - 3) Im März 1969 fand ein erstes Hearing mit Außenminister William P. Rogers dem Nachfolger Rusk's, statt. - Siehe: "Briefing by Secretary of State William P. Rogers", Hearing before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 91st Cong, 1st sess, March 27, 1969, US GPO, 1969; ein zweites im November 1969 zusammen mit dem Verteidigungsminister Melvin R. Laird - siehe: "Briefing on Vietnam", Hearings before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 91st Cong., 1st sess., Nov. 18 and 19, 1969, US GPO, Washington DC, 1969
 - 4) The Washington Post vom 8.2.1968
 - 5) "...the constant changes in policy positions make my position difficult" - Sen. Mundt zit. in The Washington Post vom 8.2.1968

Exekutive unterstützenden Kongreßmitglieder abzeichnen begann. ¹⁾

Die im Februar 1968 einsetzende Tet-Offensive scheint im Senat eine zunehmend kritische politische Reaktion sowohl gegenüber der Gültigkeit als auch der Glaubwürdigkeit der exekutiven Politik zu erzeugen. Obwohl die anfängliche legislative Reaktion ²⁾ generell mehr durch Gefühle der Demütigung und des Schocks gezeichnet war, schlug diese Haltung in ein Gefühl des Unbehagens gegenüber dem allgemeinen politisch-militärischen Kurs der Administration um. ³⁾ Das Machtverhältnis zwischen "Falken" und "Tauben" auswertend kommt Senator Morton zu dem Schluß, daß man 1967 mit etwa 10 Tauben im Senat rechnen konnte, nunmehr aber bereits 25 Tauben ⁴⁾ etwa 36 Falken ⁵⁾ gegenüberstehen. ⁶⁾

Wiederholt ließ nun mancher Senator in Plenum, öffentlichen Anhörungen und privaten Diskussionen verlauten, daß die Nation mit der schlimmsten Krise seit dem Bürgerkrieg konfrontiert sei. Die Legislatoren waren allgemein

-
- 1) Sen. Robert F. Kennedy als Beispiel jener "middle-of-the-roader", erzeugte weitverbreitete Besorgnis mit der Aussage, daß die Vietcong Offensive "... shattered the mask of official illusion"; Sen. Henry M. Jackson (D-Wash), ein Verfechter der exekutiven Politik führt an, daß die augenblicklichen Ereignisse "...demonstrate the need to take a good hard look at the attitude of the South Vietnamese Government in the military effort and the pacification program"; Mike Mansfield "(In Vietnam exists..., Anm.d.Verf.)...not the beginnings of a beginning of a stable political situation" - Vgl. John W. Finney, "War Doubts in Senate" in New York Times vom 12.2.1968
 - 2) besonders nach dem Angriff auf die US-Botschaft in Saigon
 - 3) Vgl. dazu John W. Finney, "War Doubts in Senate", in: New York Times vom 12.2.1968
 - 4) Mit 16 den Tauben nahestehenden Senatoren
 - 5) Mit 23 den Falken nahestehenden Senatoren
 - 6) Vgl. Ibidem

von dem, was man nun das "Rusk-Rostow-screen" zu nennen beginnt,¹⁾ enttäuscht, und zitieren als Beispiel der Verschlechterung in den exekutiv-legislativen Beziehungen das einstmals herzliche und respektvolle Verhältnis zwischen Präsident Johnson und dem Vorsitzenden des auswärtigen Senatsausschusses, Senator Fulbright, das einen augenblicklichen Tiefstand erreicht habe.

Wesentlich beeinflußt wurde die Abkühlung des exekutiv-legislativen Verhältnisses auf dem Gebiet der Außenpolitik und besonders in der Vietnamfrage durch das dritte Hearing über die Tonking-Golf-Zwischenfälle vom 20. Februar. Obwohl dieses letzte Hearing wesentlich gründlicher als die vorhergehenden war, verfehlte doch auch es seinen Auftrag und trug nicht zur Enthüllung der wirklich kontroversen Punkte bei.²⁾

Ende Februar drohte Fulbright mit legislativen Vergeltungsmaßnahmen gegenüber der Ausführung exekutiver Entscheidungen. Ein Beispiel sei hier angeführt:

"If there is no meaningful move toward negotiations with North Vietnam, there will be no meaningful move by Fulbright's Committee on the President's cherished Asia Development Bank Funds authorization." 3)

-
- 1) Der Einfluß dieser Persönlichkeiten auf die Entscheidungen des Präsidenten
 - 2) Vgl. dazu Teil C, III, 2. "Das Hearing vom 20. Februar 1968" und Teil C, IV, 1. "Beurteilung der tatsächlichen Gesamtsituation" dieser Untersuchung
 - 3) Zit. in The Washington Post vom 28.2.1968; es handelt sich um die angedrohte Nichtbewilligung eines Betrages von 200 Millionen Dollar

Angesichts der wachsenden legislativen Kritik waren die restlichen Monate des Jahres 1968 insbesondere dadurch gekennzeichnet, daß Johnson am 31. März 1968 substantielle Kursänderungen ankündigte, ¹⁾ die vorher auch von Kritikern des exekutiven Vietnamkurses gefordert worden waren, nämlich die Forderung nach Herstellung eines südvietnamesischen (evtl. Koalitionsregierung) als auch eines gesamtvietnamesischen Kompromisses (mit offener Lösung) durch eine militärische Deeskalation. Diese schon vorher geforderte Entscheidung des Präsidenten, der auch die Einstellung der Luftangriffe auf Nordvietnam folgte, mußte zwangsläufig der innenpolitischen Kritik entgegenlaufen und der Sache der Exekutive wachsende Unterstützung geben. Der Versuch, eine Kompromißlösung für das vietnamesische Problem zu finden, kam gleichermaßen dem Wunsch einer Majorität der Öffentlichkeit entgegen, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht für ein absolutes Disengagement der Vereinigten Staaten aus Vietnam eintrat. Obwohl weiterhin der Domino-Theorie verhaftet, schien sich die Exekutive nicht nur wegen der stattfindenden Präsidentschaftswahlen Sorgen um eine entsprechende Lösung des Konfliktes zu machen.

4. 1969 - 1972: Verhärtung der Fronten

Die Entwicklung des Jahres 1968 setzen sich im großen Ganzen auch 1969 fort. Der neue Präsident der Vereinigten Staaten, Richard Nixon, der schon während der Wahlen durch seine diplomatische Haltung in Fragen der Vietnam-

¹⁾ Vgl. dazu u.a. Pentagon Papers, NYT, Ed., op. cit., Dok. 134, S. 622-623

politik das Bestreben zeigte, mögliche Lösungen des Problems offenzuhalten, schien der Kritik Auftrieb zu nehmen. Obwohl die im Sommer 1969 verkündete Nixon-Doktrin ¹⁾ - besonders deren Aspekt der Vietnamisierung ²⁾ - entsprechende Erwartungen verstärkte, bat doch die Administration um nationale Einheit und Geduld für ihre Politik zur Lösung des Vietnamproblems. Ohne Zweifel waren die Kritiker der Vietnampolitik Johnsons zuversichtlich und erwarteten von Nixon dramatische Schritte in Richtung auf eine Deeskalation des vietnamesischen Konfliktes. Selbst der auswärtige Senatsausschuß, der "Taubenschlag des Senates" ³⁾ verschob angesichts dieser Erwartungen bereits angesetzte Vietnam-Hearings, ⁴⁾ um die Ansprache des Präsidenten vom 3. November 1969 über die Situation in Vietnam abzuwarten.

-
- 1) Vgl. im Zusammenhang mit der Nixon-Doktrin auch Senator Mansfields Bericht "Perspective on Asia", Report of Senator Mike Mansfield to the Committee on Foreign Relations, 91st Cong., 1st sess., US Senate, US GPO, Wash DC, 1969; vgl. Richard M. Nixon, United States Foreign Policy for the 1970's, A New Strategy for Peace, A Report by the President of the United States to the Congress, 18. Februar 1970; vgl. Richard M. Nixon, U.S. Foreign Policy for the 1970's, Building for Peace, A Report to the Congress, 25. Februar 1971
 - 2) Siehe Richard M. Nixon, United States Foreign Policy for the 1970's, 18. Feb. 1970, op.cit., S. 51-54; Nixon, U.S. Foreign Policy for the 1970's, op.cit., 25. Feb. 1971, S. 27-29
 - 3) New York Times (The Week in Review) vom 26.10.1969
 - 4) Diese Vietnam-Hearings sollten an sich in der letzten Woche des Monats Oktober stattfinden

Sowohl Mansfield als auch der republikanische Führer des Senates, Hugh Scott, ¹⁾ sprachen sich für einen unilateralen Waffenstillstand der Vereinigten Staaten in Vietnam aus. Fulbright selbst war der Überzeugung, daß Nixon wirklich den Krieg beenden wollte, und Sen. George Aiken ging in seinem Optimismus so weit, vor- auszusagen, daß "...unless the unexpected happens, all ground combat troops would be withdrawn from Vietnam by the end of next year." ²⁾

Eine Analyse der Vorgänge dieses Zeitraumes legt die Vermutung nahe, daß die legislativen Kritiker durch Dämpfung oder teilweise Aufgabe ihrer Kritik der Exekutive eine Atempause verschafften, um ihr in einer bewußt geschaffenen optimistischen Atmosphäre die Planung einer neuen Vietnampolitik zu ermöglichen. Zumindest schien dies die Administration anzunehmen, denn sie versuchte, den legislativen Optimismus durch vorsichtige Erklärungen zu dämpfen, um bei eventueller Nichterfüllung der allgemeinen Erwartungen den Kritikern keine zusätzlichen Möglichkeiten für eine Angriffsfläche zu geben.

Von besonderem Interesse für das Jahr 1969 ist die

1) Vgl. auch die von Sen. Scott eingebrachten Resolutionen in Bezug auf Vietnam, in: "Background Information relating to Peace and Security in Southeast Asia and other Areas", Committee on Foreign Relations, 91st Cong., 2d sess., US Senate, Jan. 1970, US GPO, Wash DC, 1970, Resolution 275, S. 11, Resolution 280, S. 12

2) Vgl. die Aussage dieser Senatoren in der New York Times vom 26.10.1969

Billigung der "National Commitments Resolution" ¹⁾ durch den Senat, ²⁾ die schon 1967 in einer ersten Fassung eingebracht worden war. Diese Resolution stellte eine strikte "Sense of the Senate"-EntschlieÙung dar, die keinerlei Billigung seitens des Repräsentantenhauses benötigte und auch keinerlei rechtliche Auswirkungen hatte. ³⁾ Fulbrights Anstrengungen in Hinsicht auf eine Verabschiedung dieser Meinungsresolution wurden noch 1967 mit "educational" umschrieben, was man jedoch bei der Einbringung seiner S. Res. 85 am 5. Februar nicht mehr behaupten konnte. Das Senate Foreign Relations Committee billigte die EntschlieÙung am 16. April mit nur einer Stimme Enthaltung. ⁴⁾

-
- 1) Siehe die Sammlung von Dokumenten, Aussagen etc. über die "National Commitments Resolution", S. Res. 85, 91st Cong., 1st sess, Cong. Rec., vol. 115, No. 105, 25.6.69, S. S 7153, die am 25. Juni 1969 mit 70 zu 16 Stimmen angenommen wurde, in: "Documents relating to the War Power of Congress, the President's Authority as Commander-in-Chief and the War in Indochina", Committee on Foreign Relations, US Senate, 91st Cong., 2d sess., July 1970, US GPO, Wash DC, 1970, Siehe vor allem S.III-43
 - 2) Siehe auch den ausführlichen Bericht Fulbrights an den Senat, in: "National Commitments", Report No. 91-129 to accompany S. Res. 85 (Calendar No. 118), 91st Cong., 1st sess., Senate, April 16, 1969
 - 3) In anderen Worten, sie bewirkt keine Einengung der Machtfülle des Präsidenten, sondern ist nach ihrem staatsrechtlichen Charakter nur eine Meinungskundgebung, eine reine Verbalmanifestation symbolischer Art, die allerdings ihre psychologisch-politische Bedeutung hat
 - 4) Das neue Komiteemitglied, Sen. Gale W. McGee (D-Wyo.), nannte die Resolution "ill-advised", "mischief-making at best" und "neo-isolationist"

Die sechs Tage andauernde, eher uninteressante Debatte zu dieser Resolution im Plenum des Senats wurde am 19. Juni ¹⁾ von Senator Mike Mansfield eröffnet:

"What is involved is a view of the responsibilities of the Senate in foreign affairs, now and in the future. What is involved is how obscure national commitments can lead from one step to another and eventually to tens of billions of dollars of cost and the tragic loss of lives in armed conflict." ²⁾

Fulbright bemerkte, daß

"Declarations of war, we are told, are inappropriate to limited wars...and unthinkable in the event of an allout nuclear war...With both limited and general wars accounted for, I do not know what kinds of wars are left for Congress to declare." ³⁾

Das war eine direkte und klare Antwort auf Katzenbachs wiederholte Anspielungen auf den Wert der legislativen Kriegserklärung unter den heutigen technologischen Bedingungen. ⁴⁾

Senator Gore argumentierte, daß die zur Debatte stehende Resolution 85 als Folge der amerikanischen Verwicklung in den Vietnam-Konflikt zu verstehen sei und, obwohl sie

1) Cong.Rec., 91st Cong., 1st sess., vol. 115, No. 101, 19. Juni 1969, Senate, S. S 6813

2) Ibid., S. S 6813; vgl. auch Congressional Quarterly Almanac, 1969, S. 179

3) Cong. Rec., Ibid., S. S 6830, siehe die interessante Ansprache Fulbrights auf S. S 6828 ff; siehe auch Fulbrights Aussage vom Juni 1970 "The National Commitments Resolution one Year later", in: "Documents relating to the War Power of Congress", op.cit., S. 41-42

4) Siehe Katzenbachs Stellungnahme "Statement of Hon. Nicholas deB. Katzenbach, Under Secretary of State, in opposition to the National Commitments Resolution", in: Documents relating to the War Power of Congress, op.cit., S. 1-7

die augenblickliche Situation nicht ändern könne, das Entstehen weiterer Vietnams verhindern solle.
"That is, indeed, its purpose. I believe that more deliberation rather than more speed is the imperative need today in determining U.S. policy in crisis situations." ¹⁾

Die Resolution wurde mit 70 gegen 16 Stimmen angenommen. Damit nahm der Senat eine genaue Definition des Begriffes eines Auslandsengagements der Vereinigten Staaten vor, eines Begriffes, der nach Feststellung des Senates in jüngster Zeit seine Konturen verloren hatte. In Wirklichkeit ist diese Resolution Ausdruck des Konfliktes zwischen Präsident und Senat bzw. Kongreß, dem das Urteil zugrunde liegt, daß das legislative Mitspracherecht auf außen- und sicherheitspolitischem Gebiet allmählich verlorengegangen ist.

Weitere Vorgänge sind von Bedeutung. Die "Military Procurement Authorization Fiscal Year 1970", ²⁾ die am 19. November 1969 durch den Kongreß genehmigt wurde, war das erste vom 91. Kongreß verabschiedete Gesetz, in dessen Rahmen man der präsidentiellen Kriegsführung in Indochina Restriktionen aufzuerlegen versuchte. Man könnte dieses Gesetz im Zusammenhang mit der "National Commitments Resolution" ³⁾ auch als einen Versuch der Legislative zur Änderung der Politik in Südostasien bezeichnen, obwohl die damit auferlegte

1) Cong.Rec., 91st, Cong., 1st sess., vol. 115, No. 101, 19. Juni 1969, Senate, S. 6832 ff

2) S. 2546 - P.L. 91-121

3) Diese S. Res. 85 bezieht sich allerdings nicht expressis verbis auf den asiatischen Raum

Beschränkung sehr gemäßigter Natur war. ¹⁾ Eine schärfere Restriktion in Form eines durch die Senatoren John S. Cooper und Jack Miller vorgelegten Amendments mit dem Ziel eines Verbotes des Einsatzes von Bodenkampftruppen in Laos und Thailand wurde vom Vermittlungsausschuß abgelehnt, obwohl man schon im Senat vorher zu erkennen gegeben hatte, daß dieser Zusatz nicht als eine Einschränkung der präsidentiellen Kriegsführung beim Schutz der Streitkräfte in Vietnam anzusehen sei, sondern sein Ziel die Verhinderung einer weiteren Vietnam-ähnlichen militärischen Verwicklung der Vereinigten Staaten in Laos und Thailand sei.

Abgesehen von einer größeren Kürzung der finanziellen Mittel verboten die am 29. Dezember 1969 endgültig verabschiedeten "Department of Defense Appropriations Fiscal Year 1970" ²⁾ die Finanzierung von US-Streitkräften in Laos oder Thailand ³⁾ durch ein Amendment

1) Ein von Senator Fulbright eingeführter, von Senator Stennis befürworteter und am 12. August 1969 vom Senat angenommener Zusatzantrag beschränkte die finanziellen Mittel für "Vietnamese and other free world forces in Vietnam (and) local forces in Laos and Thailand" auf 2,5 Milliarden Dollar

2) H.R. 15090 - P.L. 91-171

3) Vgl. The Washington Post vom 16.12.1969

von Senator Frank Church. 1) Church verkündete, daß es Ziel des Amendment sei, sowohl die Vereinigten Staaten aus weiteren Verwicklungen wie in Vietnam herauszuhalten als auch den Versuch einer Festlegung Nixons auf sein wiederholtes Versprechen zu machen, in Laos und Thailand keine US-

-
- 1) In Section 643 heißt es: "In line with the expressed intention of the President of the United States, none of the funds appropriated by this act shall be used to finance the introduction of American ground combat troops into Laos or Thailand." Das Church-Amendment, als ein Ersatz für das Cooper-Mansfield-Amendment anzusehen, verlangt die Beschränkung der finanziellen Mittel für Laos und Thailand auf die Bereitstellung von Ausrüstung und Ausbildung. Das von seinen Kritikern als vage abgestempelte Cooper-Mansfield-Amendment würde einer amerikanischen Bombardierung, der Stationierung sog. Berater oder dem Recht der "Selbstverteidigung" nicht Einhalt gebieten. Die Wirksamkeit des Verbotes, amerikanische Truppen nach Laos und Thailand zu entsenden, ist allerdings zweifelhaft. Amerikanische Offiziere und Mannschaften konnten mit einem sog. "leave of absence", und oft durch das CIA finanziert (Siehe auch zwei allgemeine Berichte über die Funktion des CIA im Bereich der US-Außenpolitik: William J. Barnds, "Intelligence and Foreign Policy: Dilemma of a Democracy", Foreign Affairs vom Januar 1969, Vol. 47, No. 2, S. 282-295 und Chester L. Cooper, "The CIA and Decision-Making", Foreign Affairs vom Januar 1972, S. 223-236), zu "Einsätzen aller Art" gelangen. Die Ankündigung Nixons am 6. März 1970, es gäbe nur 1.040 Amerikaner in Laos und "...no American stationed in Laos has ever been killed in ground combat operations" (The Washington Post vom 7.3.1970) entfachte allerdings eine Reaktion, die alle möglichen Geschichten über das Leben und Sterben amerikanischer Bürger enthielt (vgl. u.a. The Washington Post vom 16.3.1970)

Bodenstreitkräfte einzusetzen. 1)

Obwohl auch bei der Verabschiedung dieser Mittel das Gefühl vorherrschte, daß man die Soldaten unterstützen müsse, sollten doch weitere Verwicklungen verhindert werden. Die Bewilligung wurde mit den Gegenstimmen der Senatoren Goodell, 2) Hatfield, Young (Ohio) und Lee Metcalf (D-Mont.) verabschiedet. Die einschneidende Bestimmung resultiert vorwiegend aus den vielen im Oktober 1969 abgehaltenen geheimen Anhörungen 3) durch das "Foreign Relations Subcommittee on US Security Agreements and Commitments Abroad" unter Vorsitz von

1) Zu beachten ist im Zusammenhang, daß in einem Passus des Gesetzes (Section 638) der Wunsch des Kongresses zum Ausdruck kommt, seine Konsultationsfunktion wahrzunehmen und über unternommene exekutive Aktionen informiert zu werden. In einem vierteljährlichen Bericht wird vom Verteidigungsminister eine detaillierte Aufstellung über die Ausgaben der finanziellen Mittel "with respect to the estimated value by purpose, by country, of support furnished from such appropriations" verlangt; vgl. dazu auch Sen. Aiken in der Washington Post vom 29.11.1970 "Senator Aiken on War", der sich hier ausführlich mit der Frage der "Konsultation" und ihrer Konsequenzen beschäftigt.

2) Vgl. z.B. den Standpunkt des Senators Charles E. Goodell "Getting out of Vietnam", in: The New Republic vom 31. Jan. 1970, Vol. 162, No. 5, Issue 2875, S. 6 und "Set a Deadline for Withdrawal", in: The New Republic vom 22. Nov. 1969, Vol. 161, No. 21, Issue 2865, S. 13

3) Siehe u.a. auch "Briefing on Vietnam", Secret Hearings held on Nov. 18 and 19, 1969 with Rogers and Laird, op.cit.

Senator Symington.¹⁾ Erst im Jahr 1970 sollten nach mehr als 100 Sitzungen mit Vertretern der Administration 237 stark zensierte Seiten veröffentlicht werden.

Schon Anfang 1970 schien die abwartende Haltung oppositioneller Kongreßmitglieder²⁾ gegenüber Nixons Außenpolitik im allgemeinen und der Vietnampolitik im besonderen wiederum kritischer zu werden. Obwohl der Präsident mit seiner Politik des Disengagements der überwiegenden öffentlichen Unterstützung gewiß sein darf,³⁾ scheint nun zumindest ein großer Teil der Parlamentarier daran interessiert zu sein, die exekutive Politik einer genaueren Prüfung zu unterwerfen.⁴⁾ Noch zögernd und des öfteren "entschuldigend"

1) Dieser Unterausschuß des auswärtigen Senatsausschusses wurde im Februar 1969 gegründet "in order to make a detailed review of the international military commitments of the United States and their relationship to foreign policy" (S. 1 im u.a. Hearing) und hatte bereits bis zum 24. November 1970 an insgesamt 37 Tagen Hearings abgehalten - Vgl. das Hearing zur allgemeinen Information über entsprechende Ergebnisse "United States Security Agreements and Commitments Abroad - Broader Aspects of U.S. Commitments", Hearing before the Subcommittee on United States Security Agreements and Commitments Abroad of the Committee on Foreign Relations, 91st Cong., 2d sess., Nov. 24, 1970, US GPO Wash DC, 1971

2) Vorwiegend innerhalb des Senates

3) Was auch immer letztlich als Zielsetzung bzw. Erfolg angestrebt werden sollte

4) Diese Haltung drückt sich auch durch den Versuch der verstärkten Einflußnahme auf die Besetzung von Positionen gem. Art. II, Sec. 2, 2 der US-Verfassung aus - Vgl. dazu The Washington Post vom 12.4.1970

auf die Kontrollpflicht des Kongresses hinweisend, soll die zumindest innerhalb der USA positive Resonanz findende Politik der Administration in wesentlichen Fragen genauer untersucht werden. Zweifellos hatte parallel zu der in ersten Ansätzen erfolgreichen Deeskalation des Vietnamkonfliktes die innenpolitische Vietnamdebatte in den letzten Monaten wesentlich an Intensität verloren, ¹⁾ jedoch kristallisieren sich nun langsam Zweifel heraus wie jener, ob der Präsident realistische Pläne für ein erfolgreiches Disengagement habe. ²⁾

Die längere Zeit verschobenen Hearings ³⁾ über Vietnam Anfang 1970 ⁴⁾ boten Fulbright den geeigneten Anlaß zur Wiederaufnahme der legislativen Kritik. Obgleich er in seiner Eröffnungsansprache die Vietnampolitik Nixons positiv hervorhob ⁵⁾ ließ er deutlich erkennen, daß

1) Abgesehen von den Auswirkungen des Vietnamkrieges auf die innenpolitische Situation der Vereinigten Staaten. Senator Mansfield griff Nixon anläßlich eines Fernsehinterviews heftig an: "It has taken the tragic war in Indochina to show us that our resources are not unlimited. Our wealth is not endless. Inflation and recession are a part of the price of this overdue insight...the neglect of needs at home will no longer be accepted in the name of some vapid internationalism such as we have witnessed on the mainland of Asia during the past five years." - Zit. in The Washington Post vom 25.6.1970; Siehe dazu auch "Impact of the War in Southeast Asia on the U.S. Economy", Hearings before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 91st Cong., 2d sess., US GPO, Wash DC, 1970

2) Vgl. auch die Liste der "Antiwar Congressional Candidates 1970" veröffentlicht in: The New Republic vom 30.5.1970, Vol.162, No.22, Issue 2892, S. 7-9

3) Vgl. dazu die Analyse des Jahres 1969

4) Siehe "Vietnam Policy Proposals", Hearings before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 91st Cong., 2nd sess., 3., 4., 5. Feb. und 16. März 1970, US GPO, Wash DC, 1970

5) Ibid., S. 1

ein bleibender Friede nur durch ein positives Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative möglich sei. ¹⁾ Daraus ergaben sich für den auswärtigen Senatsausschuß die Fragen: "In what exact way have the prospects for peace improved? And how and when may we expect the prospect of peace to become the reality of peace?" ²⁾

Allgemein fehlte den Hearings zu Anfang der Nixon-Ära die "Schärfe" jener Hearings mit der Johnson Administration; es gab keinen direkten Frontalangriff auf die Politik des neuen Präsidenten, ³⁾ sondern man war bemüht, zu mehr detaillierten Informationen über die exekutiven Ziele zu gelangen. Das besondere Angriffsobjekt des Kongresses stellte die Frage der "Vietnamisierung" und ihrer Konsequenzen dar.

Als Basis dieser neuen, mehr analytischen Methode des auswärtigen Senatsausschusses dienten die Berichte zweier Berater des "Fulbright-Stabes", James G. Lowenstein und Richard M. Moose, die von einer Informationsreise durch Südvietnam detaillierte Ergebnisse mitbrachten. ⁴⁾ Darin kamen die beiden zu dem Schluß,

1) Ibid., S. 2

2) Ibid., S. 3

3) Fulbright erklärte sogar: "Through these hearings we hope to assist the President in bringing to an early end this war which has divided and agitated the American people..." - Ibid., S. 5

4) "Vietnam: December 1969", A Staff Report, Prepared for the Use of the Committee on Foreign Relations US Senate, Feb. 2, 1970, 91st Cong., 2d sess., US GPO, Wash DC, 1970; vgl. auch den Bericht des Senators Mike Mansfield über seine Erfahrungen in Indochina und die Frage der Nixon-Doktrin, siehe "Perspective on Asia: The New U.S. Doctrine and Southeast Asia", Report of Sen. Mike Mansfield to the Committee on Foreign Relations, US Senate, 91st Cong., 1st sess., US GPO, Wash DC, 1969

daß die augenblickliche Politik "...seems to rest on far more ambiguous, confusing and contradictory evidence than pronouncements from Washington and Saigon indicate." 1) Im Zusammenhang mit der Politik der "Vietnamisierung" wurde in diesen Berichten Zweifel am Realismus der exekutiven Politik erhoben. Und genau diese Zweifel nährte Fulbright in den Hearings. Senator E. Hughes (D-Iowa) präziserte jene Gedanken, die nicht alle Senatoren ausgesprochen hatten:

"...the term 'Vietnamization' as an objective is a semantic hoax - what it denotes is simply an extension of the Johnson foreign policy...It will not get us out of Vietnam." 2)

Senator George McGovern (D-S.D.) pflichtete ihm bei und nannte die Vietnamisierungspolitik ein "...cruel hoax designed to screen from the American people the bankruptcy of a needless military involvement in the affairs of the Vietnamese people...". 3) Schon vorher hatte er erklärt: "Vietnamization is basically an effort to tranquilize the conscience of the American people while our Government wages a cruel and needless war by proxy." 4) Für Senator Charles E. Goodell (R-N.Y.) war die Vietnamisierungspolitik gleich Potemkinscher Dörfer; 5) trotz der "Anerkennung", daß die proklamierte Politik der "Vietnamisierung" einen "Public-Relations"-Erfolg verbuchen könne, erklärte er: "We have not Vietnamized the war; we have cosmetized it." 6)

1) Ibid., S. 18

2) "Vietnam Policy Proposals", Hearings, op.cit., S. 51

3) Ibid., S. 124

4) Ibid., S. 123

5) Ibid., S. 15

6) Ibidem

Während der Hearings suchten die Kritiker der Administration den Beweis zu erbringen, daß die exekutive Politik der "Vietnamisierung" nicht nur auf zweifelhaften Annahmen über das Ziel-Mittel-Verhältnis basiere, sondern eine weitere größere Verwicklung der Vereinigten Staaten in Indochina impliziere. Hans J. Morgenthau stellte bei einer Analyse des Kongreßberichtes von Präsident Nixon über die "U.S. Foreign Policy for the 1970's" ¹⁾ ähnliche Überlegungen zur Frage der Vietnamisierung an:

"...neither here (im Bericht des Präsidenten, Anm.d.Verf.) nor elsewhere has Mr. Nixon ever raised the crucial question as to what he is going to do if and when Vietnamization should fail. He will then be faced with two choices, both painful and politically risky: either to disengage completely and openly admit defeat or reescalate the war to the point where the complete destruction of the South Vietnamese countryside will dispose once and for all of the issue of who shall govern it." ²⁾

Morgenthaus Zweifel an der Vietnamisierung ³⁾ ähneln jener allerdings zu extremen und simplifizierenden Ansicht Fulbrights, daß die Vereinigten Staaten im Falle einer weiteren Vietnamisierung eine demütigende und demoralisierende Niederlage erleiden müßten. Der Senator

-
- 1) Siehe "Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam" (6th rev. ed.), Committee on Foreign Relations, US Senate, US GPO, Wash DC, 1970, S. 335 ff
 - 2) Hans J. Morgenthau, "Evasive Ambiguity - Mr. Nixon's Foreign Policy", in: The New Republic, Vol. 162, No. 12, Issue 2882, 21. März 1970, S. 25
 - 3) Siehe dazu auch Hans J. Morgenthau neueren Beitrag "The New Escalation in Vietnam", in: The New Republic vom 20.5.1972, Vol. 166, No. 21, Issue 2995, S. 9-10

geht in seiner unter dem Thema "Old Myths and New Realities" abgehandelten These so weit, zu behaupten, daß es weder für die Vereinigten Staaten noch für Südvietnam von Bedeutung sei, ob Hanoi oder Saigon den Konflikt gewinne. ¹⁾ Als Konsequenz ergibt sich daher für ihn die Forderung ²⁾ nach Verhandlungen mit der Zielsetzung des absoluten Disengagements der Vereinigten Staaten vor einem völligen "Gesichtsverlust". Diese Äußerung belegt erneut Fulbrights diametralen Positionswechsel. Noch 1964 hatte er in einer entschieden pro-exekutiven Stellungnahme behauptet:

"...it seems to me that we have no choice but to support the South Vietnamese Government and Army by the most effective means available..." ³⁾

Und einige Jahre später im Jahre 1970:

"...it does not matter very much (to the USA, Anm.d.Verf.) who rules these small and backward lands (Laos, Cambodia und Südvietnam, Anm.d.Verf.)..." ⁴⁾

Die verschiedenen legislativen Versuche "to get a handle on foreign policy" über den Vietnamkonflikt steigerten sich. ⁵⁾ Die Niederlage des von Senator Byrd

1) Sieg der Vereinigten Staaten bzw. Südvietnam = Old Myth

2) Anpassung an die "New Reality"

3) Zit. in Newsweek, 20. April 1970, S. 48

4) Ibidem

5) Eine Aufstellung der "Pending Resolutions to Peace and Security in Southeast Asia and other Areas" ist zu finden in: "Background Information Relating to Peace and Security in Southeast Asia and other Areas", op.cit., S. 1-23; siehe auch den Bericht in der Time vom 1. Juni 1970 "The Senate: Unloving Acts", S. 9-10; vgl. außerdem: "Vietnam Policy Proposals", Hearings, op.cit., S. 5 ff

(D-W.Va.) ¹⁾ vorgeschlagenen Amendments vom Juni 1970 ²⁾ markierte einen erneuten scharfen Aufschwung der restaurativen Revolte des Senates. Bei dem Byrd-Versuch, ³⁾ das Church-Cooper-Verbot zur Zurückhaltung von US-Boden-Streitkräften in Kambodscha nach dem 30. Juni 1970 zu mildern, stellte sich zum ersten Mal heraus, daß die Mehrheit des Senates nicht mehr bereit war, Soldaten im Kampf bedingungslos zu unterstützen - ein Problem der "Gewissensentscheidung" für den einzelnen Senator, über das schon detailliert berichtet wurde und das als Novum und Präzedenzfall zugleich in der legislativen Geschichte gelten dürfte. Natürlich war der Unterschied im Stimmenverhältnis gegen das Byrd-Amendment nicht so groß wie anlässlich der Abstimmung über die "National Commitments-Resolution" von 1969. Verfechter der exekutiven Vietnampolitik wie die Senatoren Russell und Ervin stimmten zwar für die "National Commitments Resolution", nicht aber gegen das Byrd-Amendment. Trotz dieser differenzierten Einstellung einiger Parlamentarier schien der Weg zur Verabschiedung des ursprünglichen Church-Cooper-Amendments, die dem "Military

1) Die Senatoren M. Mansfield (D-Mont.), Frank Church (D-Idaho) und John Sherman Cooper (R-Ky) verglichen das von Senator Robert C. Byrd (D-W.Va.) eingebrachte Amendment mit einer neueren Ausgabe der Tonking-Golf-Resolution "...that would allow the President to take any war action in Cambodia he wishes and would nullify the Cooper-Church amendment", - vgl. Washington Post vom 10.6.1970; vgl. Cong.Rec., 91st Cong., 2d sess., Senate, 11. Juni 1970, Vol. 116, No. 96, S. S 8801 ff

2) CR, 91st Cong., 2d sess., Senate, 11. Juni 1970, Vol. 116, No. 96, S. S 8801

3) Mit 52 zu 47 Stimmen abgelehnt, ibid., S. 8816

Sales Bill" hinzugefügt werden sollte, ¹⁾ frei zu sein. Die Reaktion des Weißen Hauses schien diese Hoffnung zu bestätigen. Pressesekretär Ronald Ziegler bemerkte gegenüber der Presse:

"It is our feeling that there should be no restraint on the powers of the President as Commander-in-Chief...as stated under the Constitution." ²⁾

Der Senat stimmte am 27. Mai 1970 mit 82 gegen 11 Stimmen für eine zugunsten der Exekutive abgemilderte Form der Präambel. ³⁾

Der 91. Kongreß ⁴⁾ verabschiedete sechs Gesetze, die sich besonders auf die Frage der Befugnisse des Präsidenten zur Entsendung amerikanischer Streitkräfte nach Indochina bezogen. Überdies wurde eine Anzahl jener beschränkenden Resolutionen und Amendments gebilligt,

-
- 1) Vgl. dazu auch "Foreign Military Sales Act Amendment: 1970, 1971", Hearing before the Committee on Foreign Relations, 91st Cong., 2d sess., US Senate, on S. 2640, S. 3429 and H.R. 15628 to amend the Foreign Military Sales Act, March 24 and May 11, 1970, US GPO, Wash DC, 1970
 - 2) Zit. in The Washington Post vom 16. Mai 1970; Vgl. auch zur Haltung der Nixon-Administration in dieser Frage: "The War-Making Power", in: The New Republic vom 6. Juni 1970, Vol. 162, No. 23, Issue 2893, S. 5-6
 - 3) "...in concert with the declared objective of the President of the United States to avoid involvement of the United States in Cambodia after July 1, 1970; die ursprüngliche Präambel hatte den Präsidenten nicht erwähnt
 - 4) Sitzungsperiode des 91. Kongreß: 3. Januar 1969 bis 3. Januar 1971

die keine Gesetzeskraft erlangen. ¹⁾ Nach den Kambodscha-Ereignissen im Mai 1970 ²⁾ verstärkten sich die kritische Haltung der Opposition und ihre Erfolgsaussichten, so daß Senator Church ³⁾ optimistisch seiner Überzeugung Ausdruck gab, die Tauben hätten bereits den Kampf um den

-
- 1) Die wohl kontroverseste Maßnahme dürfte das sog. "amendment to end the war" sein, welches allerdings vom Senat am 1. September abgelehnt wurde. Das Stimmenverhältnis betrug 55 zu 39. Das Amendment verlangte eine Beschränkung der US-Truppenstärke auf "280.000 armed forces of the United States in Vietnam after April 30, 1971". Dieses Restkontingent sollte dann bis zum 31. Dezember 1971 abgezogen werden. Weiterhin bestimmte dieses Amendment, daß die nach dem 30. April erforderlichen finanziellen Ausgaben nur zu Rückzugszwecken, der Assistenz Südvietnams und der US-Kriegsgefangenenfrage dienen sollte - Vgl. den Text des Amendments im Cong. Rec., vom 1. September 1970, S. 14850; vgl. dazu auch The Washington Post vom 30.6.1970, 1.9.1970. Vizepräsident Agnew nannte das Amendment "a blueprint for the first defeat in the history of the United States - and for chaos and Communism for the future of South Vietnam." (Zit. in The Washington Post vom 18.8.1970; vgl. zu Agnews Angriff auf dieses McGovern-Hatfield-Amendment auch The Washington Post vom 20.8.1970)
 - 2) Siehe "Cambodia: December 1970", A Staff Report prepared for the Use of the Committee on Foreign Relations, US Senate, US GPO, Wash DC, Dezember 1970; siehe "Foreign Military Sales Act Amendment: 1970, 1971", Hearing before the Committee on Foreign Relations, US Senate, op.cit., S. 77-79 (Sen Church)
 - 3) Siehe auch Churchs Ansprache im Senat über Fragen der War Powers: "Of Presidents and Caesars: The Decline of Constitutional Government in America" CR, 91st Cong., 2d sess., Sen., Vol. 116, No. 68, 30.4.1970

Rückzug aus Vietnam gewonnen. ¹⁾ Obgleich sich die Administration nicht gerade öffentlich mißbilligend über die verabschiedeten Maßnahmen aussprach, ²⁾ unternahm sie auch keine Schritte, um die Maßnahmen in irgendeiner Form zu unterstützen. ³⁾

Wiederum war es der Senat, in dem die restriktiven Maßnahmen initiiert und letztlich gebilligt wurden. Der Wunsch, das konstitutionelle Gleichgewicht auf dem Gebiet der Außenpolitik wiederherzustellen, war ein ebenso bestimmender Faktor wie die sich steigernde Furcht vor einer Eskalation des vietnamesischen Konfliktes. Als weitere Motivation muß allerdings der Wunsch des Kongresses nach Beschränkung der militärischen Ausgaben und Verpflichtungen im Ausland gesehen werden. ⁴⁾

1) The Washington Post vom 6.8.1970

2) Anfänglich hatte sich die Administration gegen den Widerruf der Tonking-Golf-Resolution und die Verabschiedung des Cooper-Church-Amendments ausgesprochen. Wiederholt hatte u.a. der Pressesekretär (Vgl. dazu The Washington Post vom 16. Mai 1970) des Weißen Hauses, Ronald Ziegler, geäußert, daß z.B. das Cooper-Church-Amendment die Optionsmöglichkeiten des Präsidenten beeinträchtigte und gegen die in der US-Verfassung verankerten präsidentiellen Befugnisse verstosse. Aufgrund dieser anfänglichen exekutiven Opposition wurden beide Maßnahmen im Kongreß zurückgehalten. Ein Gesinnungswechsel der Administration erleichterte jedoch später die - obgleich geringfügig abgeänderte - Verabschiedung der beiden Vorlagen

3) Vgl. dazu auch die kritische Stellungnahme in der Washington Post vom 28.8.1970, "A National Policy to End the War"

4) Es gilt als sicher, daß einige der in Erwägung gezogenen Gesetzesvorlagen aufgrund der Diskussionen über das Militärbudget verzögert wurden und nicht aufgrund irgendwelcher Uneinigkeiten über die Frage der Rolle der Vereinigten Staaten in Südostasien

Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß selbst die gegenüber den restriktiven Maßnahmen auftretende Opposition im Kapital generell für eine volle konstitutionelle Beteiligung der Legislative am außenpolitischen Entscheidungsprozeß eintrat, aber der Befürchtung Ausdruck gab, daß der Präsident bei der Ausführung der Außenpolitik zu sehr durch die Einschränkungen behindert werde. In diesen Kreisen befanden sich auch jene Parlamentarier, die den Kambodscha-Einmarsch als einen weisen Schritt des Präsidenten in Hinblick auf die Absicherung des amerikanischen Rückzuges aus Vietnam bezeichneten.¹⁾

Zur allgemeinen Lage dieser Zeit muß gesagt werden, daß die Resolution dem Präsidenten jene militärischen Aktionen erlaubten,²⁾ die zur Vietnamisierung notwendig waren. Überdies wurde der Einsatz von Luft- und Seestreitkräften nicht behindert, und es wurden sogar Mittel zur Unterstützung lokaler Kräfte in Laos und Thailand zur Verfügung gestellt. Sogar ein beträchtliches Hilfsprogramm für Kambodscha wurde bereitgestellt. Dies impliziert immerhin die Anerkennung einer zusätzlichen Verpflichtung auf außenpolitischem Sektor durch den Kongreß, der jedoch von vornherein versuchte, die übernommenen Verpflichtungen zu begrenzen, um jeglicher späteren Auslegung im Sinne einer etwaigen Verteidigungspflicht gegenüber Kambodscha zuvorzukommen.

1) Der Präsident hatte das "Kambodscha-Unternehmen" in seinen Ansprachen vom 30. April, 3. und 30. Juni damit begründet

2) "short of any new commitments of American ground forces outside of Vietnam"

Das Verbot des Einsatzes amerikanischer Bodenstreitkräfte in Laos und Thailand ¹⁾ wurde im Dezember 1969, wie bereits angeführt, als Teil der "Department of Defense Appropriations Fiscal Year 1970" ²⁾ gebilligt. ³⁾ Das Verbot für Laos und Kambodscha, also das sog. "Church-Cooper-amendment" ⁴⁾ war ursprünglich vom Senat als Bestandteil des "Foreign Military Sales Act" ⁵⁾ vorgesehen, wurde dann aber von dieser Gesetzesvorlage abgetrennt und als Amendment zum "Supplemental Foreign Assistance Authorization Bill", ⁶⁾ in dem auch die Hilfsverpflichtung gegenüber Kambodscha eingeschlossen ist, verabschiedet. In der nach monatelangen Debatten im Senat über mögliche restriktive Zusätze am 7. Oktober 1970 vom Kongreß verabschiedeten "Military Procurement Authorization Fiscal Year 1971" ⁷⁾ läßt sich feststellen, daß der Administration mit Hilfe dieses Gesetzes keine weiteren Beschränkungen beim Gebrauch amerikanischer Streitkräfte auferlegt wurden, abgesehen von kleinen Abstrichen bei der Bezahlung und Hilfeleistung gegenüber den asiatischen Alliierten und der Betonung der "Vietnamisierung" und damit der

1) Es geht hier um den Einsatz neuer Streitkräfte; bereits eingesetzte Berater und sonstige US-Kräfte sind vom Verbot ausgenommen

2) H.R. 15090 - P.L. 91-171

3) Dasselbe gilt für die Verteidigungsbewilligung von 1971 - "Department of Defense Appropriations Fiscal Year 1971", H.R. 19590 - P.L. 91-668

4) "Background Information Relating to Southeast Asia and Vietnam", op.cit., S. 396-397

5) H.R. 15628 - P.L. 91-672; Siehe auch "Foreign Military Sales Act Amendment: 1970, 1971", Hearing, op.cit.,

6) H.R. 19911 - P.L. 91-652; Siehe auch "Supplemental Foreign Assistance Authorization, 1970", Hearings before the Committee on Foreign Relations, 91st Cong., 2d sess., US Senate, December 10 and 11, 1970, US GPO, Wash DC, 1970

7) H.R. 17123 - P.L. 91-441

Ausklammerung auch der südvietnamesischen Hilfeleistung gegenüber der Regierung in Laos und Kambodscha.

Abschließend soll jedoch noch einmal darauf aufmerksam gemacht werden, daß die Wirksamkeit jener Restriktionsmaßnahmen oft bestritten wird. Senator Symington erklärte in diesem Zusammenhang: "I always felt the Cooper-Church amendment was relatively leaky or meaningless because it didn't involve air". ¹⁾

Verteidigungsminister Laird bestätigte anlässlich einer Pressekonferenz am 20. Januar 1971, daß selbst durch die kürzlich im Kongreß verabschiedeten Maßnahmen die Luftunterstützung nicht eingeschränkt werde.

Obwohl schon an anderer Stelle ausführlich über den Widerruf der Tonking-Golf-Resolution im Rahmen des "Foreign Military Sales Act" ²⁾ berichtet wurde, ³⁾ soll in diesem Zusammenhang noch einmal auf das Gesetz verwiesen werden, in dessen Rahmen der Widerruf der Tonking-Golf-Resolution einbezogen wurde. Der beabsichtigte Zusatz der Senatoren Cooper und Church wurde jedoch, um die legislative Verabschiedung zu gewährleisten, nicht angehängt, sondern, wie bereits bekannt, als Amendment zum "Supplemental Foreign Assistance Authorization" ⁴⁾ verabschiedet. Interessant ist jedoch, daß der Senat sieben andere sich auf die amerikanische Verwicklung in dem Vietnam-Krieg beziehende Amendments zur "Anhängung" an dieses Gesetz in Erwägung gezogen hatte.

1) Zit. in The Washington Post vom 8. Feb. 1971

2) H.R. 15628 - P.L. 91-672

3) Vgl. Teil C, IV, 3. "Information"

4) H.R. 19911 - P.L. 91-652

Obgleich die veränderten "Foreign Assistance Appropriations" nach wie vor einen wichtigen Teil der amerikanischen Verpflichtungen in Asien darstellen, haben sie diese trotz ihrer Einschränkungen nicht wesentlich beeinträchtigt. "The power of the purse" sollte jedoch eines der besten Mittel zur Durchsetzung legislativer Rechte gegenüber der exekutiven Politik sein. ¹⁾

Für die Legislaturperiode des 91. Kongresses ergibt sich, daß die Überbetonung der präsidentiellen Führerschaft in grundlegenden außenpolitischen Fragen langsam einer Wiederherstellung des Mitspracherechtes der Legislative weicht. Symbolisch manifestierte sich der Versuch der Restauration des konstitutionellen Gleichgewichtes zu diesem Zeitpunkt vorwiegend im Widerruf der umstrittenen Tonking-Golf-Resolution und in verschiedenen zweckdienlich geänderten Haushaltsvorlagen, die dem Präsidenten Beschränkungen bei seinen Befugnissen über den Einsatz amerikanischer Streitkräfte auferlegten. Die wohl gravierendste Handlung des 91. Kongresses stellte die Verabschiedung des Cooper-Church-Amendments im Rahmen des "Supplemental Foreign Assistance Authorization" ²⁾ dar, ³⁾ das im Sinne der Förderer zwei fundamentalen Zielsetzungen dienen soll, nämlich zum einen der Wiederherstellung

1) Über die zwei relevanten Beispiele, die "Military Procurement Authorization 1970" (S. 2546 - P.L. 91-121) und die "Department of Defense Appropriations 1970" (H.R. 15090 - P.L. 91-171), ist bereits an anderer Stelle ausführlich berichtet worden

2) H.R. 19911 - P.L. 91-652

3) Siehe Cong.Rec., 91st Cong., 2d sess., Senate, Vol. 116, No. 196, vom 8.12.1970; vgl. auch International Herald Tribune vom 2./3. Januar 1971

einer gemeinsamen exekutiv-legislativen Verantwortlichkeit beim kriegesischen Einsatz amerikanischer Streitkräfte und zum anderen dem legislativen Versuch der Deeskalation des Konfliktes in Indochina mit dem endgültigen Ziel einer Beendigung dieses Krieges.

Zum ersten Mal in der amerikanischen Geschichte ¹⁾ werden dem Präsidenten durch den Kongreß gesetzliche Beschränkungen auf dem Gebiete des ius belli auferlegt. Nach anfänglichem Widerstand billigt auch Präsident Nixon die Restriktionen. Obwohl diese präsidentielle Zustimmung im Zusammenhang mit der exekutiven Politik des Rückzuges aus Vietnam das politische Gewicht des Amendments etwas mindert, darf nicht unberücksichtigt bleiben, daß eben gerade diese exekutive Rückzugspolitik ein Ergebnis entsprechender legislativer Aktionen, vorwiegend des Senates, war. Das an sich gemäßigte und rationale Vorgehen des Kongresses spiegelt sich in der Ablehnung jenes Antrages der Senatoren McGovern und Hatfield wider, die dem Präsidenten vorschreiben wollten, bis zu welchem Datum er die Streitkräfte aus Vietnam abzuziehen habe. Zu diesem Zeitpunkt war eine zeitliche Beschränkung der präsidentiellen Aktionen politisch nicht haltbar. ²⁾

Obwohl der Prozeß der Wiederherstellung der "Checks and Balances" für das Gebiet der Außen- und Sicher-

1) Senator Church nannte die Verabschiedung des Cooper-Church-Amendments einen "historischen Moment"

2) Im übrigen muß in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam gemacht werden, daß die Beschränkung präsidentieller Befugnisse auf dem Gebiete des ius belli nicht auf Präsident Nixon als Person, sondern auf das Präsidentenamt als solches abzielte

heitspolitik ¹⁾ relativ positiv verläuft, handelt es sich nur um erste Schritte in Richtung auf eine Restauration der in der Verfassung verankerten legislativen Rolle beim außenpolitischen Entscheidungsprozeß und speziell bezüglich der War Powers. Die durch das Cooper-Church-Amendment und den Widerruf der Tonking-Golf-Resolution veranschaulichten Aktionen kennzeichnen einen jedoch gravierenden Stimmungswechsel auf dem "Capitol Hill". Zu diesem Zeitpunkt scheint sich die Mehrheit der Kongreßmitglieder für eine Rückgewinnung der "war-making power" einzusetzen, obwohl man sich wohl über die Mittel noch nicht im Klaren ist.

Noch vor der ersten Sitzung des 92. Kongresses am 21. Januar 1971 wurden erneut Absichten dieser Art aus den Reihen der Senatoren bekannt. ²⁾ Am 13. Januar 1971 verkündeten die Senatoren George McGovern (D-S.D.) ³⁾ und Mark Hatfield (R-Ore.), ⁴⁾ daß sie in Kürze eine neue

-
- 1) Die institutionellen Auseinandersetzungen tragen keinen parteipolitischen Charakter. An allen entsprechenden Aktionen sind sowohl Demokraten als auch Republikaner beteiligt
 - 2) Vgl. dazu auch eine Aufstellung legislativer Intentionen zur Wiederherstellung des konstitutionellen Gleichgewichtes in der Washington Post vom 14. Jan. 1971
 - 3) Siehe auch McGovern's Einführung der "S. 376 - Vietnam Disengagement Act of 1971" in Cong. Rec., 92d Cong., 1st sess., Senate, Vol. 117, No. 5, 27. Jan. 1971; siehe den Text der S. 376 in: "Legislative Proposals Relating to the War in Southeast Asia", Hearings before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 92d Cong., 1st sess., on S. 376, S. 974, S.J. Res. 82, S.J. Res. 89, S. Con Res. 17, S. Res. 62, S. Res. 66, April - Mai 1971, S. 2-4
 - 4) Siehe Hatfield's ausführliche Stellungnahme zum Vietnamkonflikt in "Legislative Proposals Relating to the War in Southeast Asia", Hearings, ibid., S. 36 ff

Version ihres Vorschlages vom Vorjahr ¹⁾ einbringen wollten, der auf den Abzug aller amerikanischen Streitkräfte aus Vietnam bis zum 31. Dezember 1971 abzielte. Senator Churchs (D-Idaho) Initiative zugunsten eines "full and complete military withdrawal" war nicht zeitgebunden und räumte dem Präsidenten die Möglichkeit ein, weiterhin Luftstreitkräfte einzusetzen. Jacob K. Javits' (R-N.Y.) ²⁾ Gesetzesvorlage verlangte, ³⁾ daß der Präsident in seiner Eigenschaft als Oberkommandierender die Streitkräfte nur noch bei direkten Angriffen auf die Vereinigten Staaten, ihre Besitzungen und Streitkräfte oder zum Schutz amerikanischen Lebens und Eigentums im Ausland einsetzen dürfe. Entsprechende militärische Aktionen müßten entweder vom Kongreß autorisiert oder nach 30 Tagen beendet werden. Seine Vorlage wurde im Februar 1971 im Senat vorgelegt. ⁴⁾

Selbst unter den exponierten Falken im Kongreß lassen sich inzwischen Stimmen vernehmen, die nach einer stärkeren Rolle des Kongresses bei den grundlegenden

-
- 1) Dieser Vorschlag wurde mit 55 zu 39 abgelehnt
 - 2) Unterstützt von den Senatoren Charles M. Mathias Jr. (R-Ma.), Clairborne Pell (D-R.I.) und William B. Spong Jr. (D-Va.); siehe auch Javits ausführliche Stellungnahme zum Vietnamkonflikt in "Legislative Proposals Relating to the War in Southeast Asia" Hearings, op.cit., S. 103 ff
 - 3) Sen. Javits hatte im Jahre 1970 eine ähnliche Vorlage eingereicht, welche jedoch vom auswärtigen Senatsausschuß abgelehnt wurde
 - 4) Die Vorlage wurde am 10.2.1971 als S. 731 durch Javits im Senat eingebracht - Cong. Rec., 92d Cong., 1st sess., Senate, Vol. 117, No. 15, 10.2.71; vgl. auch International Herald Tribune vom 12. Februar 1971

außenpolitischen Entscheidungen und in diesem Rahmen besonders hinsichtlich der Befugnisse auf dem Gebiet des ius belli rufen. Symbolisiert wird dieser Gesinnungswandel unter den Verfechtern der präsidentiellen Vietnampolitik durch den Vorsitzenden des Militärausschusses John Stennis (D-Miss.),¹⁾ der betonte:

I totally reject the concept advocated from time to time that the President has certain inherent powers as Commander-in-Chief which enable him to extensively commit major forces to combat without congressional consent...This is an area that must have clarification. 2)

Diese Aussage verdeutlicht die Überforderung selbst extremer Verfechter der exekutiven Politik durch das Engagement in Vietnam. Murrey Marder von der Washington Post glaubt den Beginn der Unzufriedenheit innerhalb der Reihen der "Falken" bestimmen zu können:

"The point at which the disaffection in hawkish ranks began to reveal itself can be marked with considerable precision. It was on July 10, 1967, Senator Richard B. Russell (D-Ga), the Senate's most prestigious member...served notice that the Executive Branch, in it's readiness to commit forces abroad, had finally - in his view - gone too far." 3)

-
- 1) Vgl. auch International Herald Tribune vom 12. Feb. 1971
 - 2) Senator Stennis zit. in Washington Post vom 14. und 15. Januar 1971
 - 3) Murrey Marder, "A Line-Drawing in the Senate on the Vietnam War", in: The Washington Post vom 15.1.1971. Senator Stennis unterstützte Russell bei dieser Gelegenheit und fügte hinzu: "If we have not already learned a lesson by going in alone (in Vietnam) and getting unnecessarily involved on the other side of the world, we will never learn it", Zit. in Ibid., Stennis und Russell hatten sich schon 1954 gegen eine größere US-Intervention in Indochina ausgesprochen

Weitere kritische Kongreßmitglieder, die nicht der "Taubengruppe" angehören, sprechen sich gegen den präsidentiellen Vietnamkurs aus. Selbst das in seiner Grundhaltung in außenpolitischen Fragen konservative Repräsentantenhaus "...also is moving in the direction of congressional restraints on the President's warm-aking powers". ¹⁾ So brachte der demokratische Abgeordnete Roman C. Pucinski unter ausdrücklicher Betonung, daß er kein Anhänger der "Tauben" sei und bisher aus voller Überzeugung die Politik der Exekutive unterstützt habe, ²⁾ eine gemeinsame Entschlie- ³⁾ßung ein. ⁴⁾ Paul McCloskey Jr. (R-Calif.) verlangt von Nixon die Beendigung des Krieges bis Ende 1972 oder die Aufstellung eines anderen republikanischen Präsidentschaftskandidaten. ⁵⁾

-
- 1) International Herald Tribune vom 12. Februar 1971
 - 2) Pucinski: "But I believe with the same fervor that the time has now come to get out of Vietnam"
 - 3) "...urging President Nixon to stop sending any new U.S. troops to South Vietnam after March 1, 1971"
 - 4) Vgl. einen Auszug aus seiner Rede anläßlich der Vorlage der gemeinsamen Entschlie-ßung im Repräsentantenhaus in der Washington Post vom 11. Feb. 1971
 - 5) Als mögliche republikanische Opponenten Nixons erwähnte McCloskey John Gardner, den Gründer und Leiter der einflußreichen Volkslobby "Common Cause" (Siehe einen Bericht über Gardner in der Neuen Züricher Zeitung vom 25. Feb. 1971) und die republikanischen Senatoren Mark Hatfield (Ore) und Charles Percy (Ill.), vgl. dazu auch The Washington Post vom 22. Feb. 1971 - Interessant ist, daß McCloskey, der sogar mit einem "Impeachment" des Präsidenten gedroht haben soll, schon seit Jahren innerhalb des Repräsentantenhauses einen relativ einsamen Kampf, oft unterstützt von Donald W. Riegle Jr. (R-Mich), gegen den präsidentiellen Vietnamkurs geführt hat; siehe auch McCloskeys ausführliche Stellungnahme zum Vietnamkonflikt in "Legislative Proposals Relating to the War in Southeast Asia", Hearing, op.cit., S. 607 ff

In einer stark beachteten Rede vor Studenten der University of Pennsylvania erklärte der Anwärter auf die Präsidentschaftskandidatur Edmund Muskie (D-Maine) ¹⁾:

"Now is the time to do what we must to end the war...and to stop tearing our own country apart." ²⁾

Großes Aufsehen erregte eine durch die Laos-Invasion hervorgerufene Entschließung der demokratischen Senatsfraktion ³⁾ vom 23. Februar 1971, ⁴⁾ durch die der Präsident aufgefordert wurde, den Rückzug der gesamten US-Streitkräfte zu planen. ⁵⁾

-
- 1) Muskie hatte nicht nur die im Vorjahr vorgelegte und mit 55 zu 39 abgelehnte McGovern-Hatfield-Resolution unterstützt, sondern auch im Mai 1970 die Vorlage einer eigenen Resolution mit der Zielsetzung des Rückzuges der US-Streitkräfte bis 31. Dezember 1970 angeboten. Obwohl er zunächst seine Unterstützung der neuen McGovern-Hatfield-Version zurückhielt, gab er diese später
 - 2) Zit. in The Washington Post vom 24. Februar 1971; vgl. dazu auch die International Herald Tribune vom 25. Feb. 1971 - Muskie bedauerte Ende März 1971 in einem Gespräch mit David Frost, daß er nicht schon zu einem früheren Zeitpunkt gegen den präsidentiellen Vietnamkurs gewandt habe, Washington Post vom 31. März 1971
 - 3) Senate Democratic Caucus
 - 4) Vgl. dazu The Washington Post vom 24. Februar und 25. Februar 1971; vgl. International Herald Tribune vom 24. Februar 1971; erstes Abstimmungsverhältnis 30 gegen 8 Stimmen, in einer späteren Abstimmung betrug das Verhältnis 37:13:5; alle potentiellen Präsidentschaftsanwärter sprachen sich positiv für die Resolution aus, vgl. The Washington Post vom 24. Februar 1971
 - 5) Obwohl der genaue Zeitpunkt für diesen Rückzug nicht angegeben wurde, erklärte Senator Mansfield, der die treibende Kraft dieser Resolution darstellte, man werde als Zeitpunkt die Beendigung der Legislaturperiode des 92. Kongresses in Erwägung ziehen

Als Gegner des Resolutionsentwurfes bekannten sich die beiden führenden Mitglieder des Militärausschusses im Senat, J. Stennis (D-Miss.) und H. Jackson (D-Wash). ¹⁾ An sich hatten gewisse Senatskreise schon gegen Ende der vorigen Legislaturperiode eine entsprechende Erklärung des Senates in Erwägung gezogen, diese aber wohl aus überwiegend taktischen Gründen ²⁾ verschoben. Die psychologische und politische Bedeutung dieser durch ein Hauptorgan der demokratischen Partei abgegebenen Erklärung darf nicht unterschätzt werden. Sie wurde durch ein weiteres Anwachsen der legislativen Opposition verstärkt. Mit Unterstützung von 17 demokratischen Senatoren ³⁾ brachte Sen. Walter F. Mondale (D-Minn), ⁴⁾ der für seine freundlichen Beziehungen zum Weißen Haus bekannt ist, und anderen Senatoren eine Vorlage ein, ⁵⁾ die die amerikanische Unterstützung einer Invasion Nordvietnams ohne vorherige und ausdrückliche legislative Autorisierung verbieten sollte. Eine identische

-
- 1) Die Argumentation der beiden Senatoren stimmte mit dem Standpunkt der Administration überein: Die Bekanntgabe eines festen Rückzugstermines erlaube Hanoi, einfach bis zu diesem Zeitpunkt zu warten, um dann den Kampf wiederaufzunehmen; damit entfalle auch jeder Anreiz für Nordvietnam, zu verhandeln - Siehe auch den in der Washington Post vom 25.2.1972 veröffentlichten Standpunkt der Republikaner, die die demokratischen Senatoren bezichtigten "...of trying to make cheap political gains out of a tragic war by demanding a total pullout from Indochina within the next two years."
 - 2) Die Erinnerung an die demokratische Unterstützung für Johnsons Vietnam-Initiativen war noch zu frisch
 - 3) Wieder unter Einfluß sämtlicher potentieller Präsidentschaftskandidaten
 - 4) Zusammen mit dem gemäßigten republikanischen Senator William B. Saxbe (R-Ohio)
 - 5) Siehe den Text der Resolution (S. 974), in: "Legislative Proposals Relating to the War in Southeast Asia", Senate Hearings 1971, op.cit., S. 5-6; siehe auch die entsprechenden ausführlichen Stellungnahmen der Senatoren zur Problematik (Mindale S. 144 ff; Saxbe S. 174 ff)

Vorlage wurde auch vom Demokraten Michael J. Harrington (Mass.) im Repräsentantenhaus eingebracht. Harrington argumentierte:

"Without congressional sanctions, without declarations of war, the United States is now fighting in three nations...in South Vietnam, in Cambodia and now in Laos. I fear North Vietnam is next." 1)

Diese Resolutionsentwürfe und Erklärungen dienten sowohl Demokraten als auch Republikanern als Indikator einer stetig wachsenden Unruhe über die Vietnampolitik. Obwohl monatelang eine substantielle Kritik durch die exekutive Behauptung des "winding down of the war" und durch einen fortschreitenden Rückzug von Truppenteilen unterbunden werden konnte, erkannte man vor allem auf republikanischer und exekutiver Seite, daß diese Argumentation durch die kritische Fragestellung nach einer ausreichenden Deeskalation ihre politische Wirksamkeit verlieren mußte. Das so veränderte politische Klima wurde auch dadurch gekennzeichnet, daß man den Demokraten wiederholt vorwarf, in der Frage des Truppenrückzuges der Administration die Daumenschrauben angelegt zu haben. 2)

Ende Februar 1971 startete Fulbright einen Frontalangriff auf die Praktiken der Regierung bei der Handhabung von "Konsultation" und "Information" 3) gegenüber der Legislative im Rahmen des außenpolitischen Entscheidungsprozesses. 4) Den absoluten "communication breakdown"

1) Zit. in The Washington Post vom 26. Februar 1971

2) "to put the screws on the Administration"

3) Vgl. dazu auch die ausführliche Erörterung dieser so wesentlichen Kommunikationsfunktionen im exekutiv-legislativen Verhältnis, Teil C, IV, 3. "Funktionsanalyse"

4) Vgl. The Washington Post vom 1. März 1971; The New York Times vom 1. März und 5. März 1971; International Herald Tribune vom 2. März 1971

zwischen Exekutive und Legislative in Bezug auf Indochina-Fragen beklagend, ¹⁾ gab Fulbright in der Fernsehsendung "Face the Nation" ²⁾ bekannt, daß er eine Gesetzesvorlage einzubringen plane "...requiring Cabinet officials and White House staff members ³⁾ to explain administration policy before Congress." ⁴⁾ Obwohl Fulbright sicherlich wußte, daß auch eine entsprechende Gesetzgebung die Exekutive wohl kaum zu einer besseren Zusammenarbeit mit der Legislative zwingen könne, schien es dem Senator im wesentlichen darauf anzukommen, eine Möglichkeit zu schaffen, um Entscheidungsträger zur Aussage vor den Kongreß zwingen zu können. ⁵⁾ Die Initiative wollte das

1) Es ist bekannt, daß die Kongreßmitglieder oft erst durch die Zeitung über wesentliche Entscheidungen oder fundamentale Fragen der Außenpolitik informiert werden. Fulbright: "We are suffering from a lack of exchange of views... we learn more from what the executive is really thinking, for example, from an article in (the) morning's paper." - Zit. in der Washington Post vom 1. März 1972

2) CBS-WTOP

3) Damit war besonders Henry Kissinger gemeint

4) The Washington Post vom 1. März 1971

5) U.a. hatten sich Rogers und Kissinger wiederholt geweigert, vor einem Kongreßkomitee auszusagen. Fulbright anlässlich der o.a. Fernsehsendung: "Why do they refuse? Because they know there are a number of people who don't agree with them, and it makes it embarrassing and they don't like it; they especially don't like to have it in front of television. This makes it available to everyone" - Zit. in New York Times vom 1. März 1972

"executive privilege" als Entschuldigung für ein Nichterscheinen bei Vorladungen einschränken. Überdies ist der Sicherheitsberater des Präsidenten, Henry Kissinger, den Fulbright als Hauptarchitekten der Kriegspolitik in Indochina bezeichnet, ein besonderes Ziel dieser Pläne.¹⁾ Nixon erklärte in einer Pressekonferenz, auf der er seinen Kurs in Indochina mit Nachdruck verteidigte,²⁾ er halte am "executive privilege" gegenüber dem Kongreß fest, so daß verhindert wird, daß Kissinger vor den Kongreß zitiert werden kann. Die entgegengesetzten Ansichten Nixons und Fulbrights veranschaulichen ein Problem, das mit Sicherheit nicht vor einer Beilegung des Indochinakonflikts zu lösen ist.³⁾

Am 1. März verlangte Senator Edward Brooke (R-Mass) Studien über die Probleme und Konsequenzen eines geordneten Rückzuges ("orderly withdrawal") aller amerikanischen Streitkräfte aus Südvietnam durch die zuständigen Ausschüsse. Senator Thomas F. Eagleton (D-Mo.) schlug eine der Javits-Vorlage ähnliche Gesetzgebung vor.⁴⁾ In einer gleichzeitig beginnenden öffentlichen Anhörung des auswärtigen Senatsausschusses über die Problematik der "war-making powers" mit dem Ziel einer Restauration legislativer Befugnisse auf diesem Gebiet

1) New York Times vom 5. März 1971

2) Siehe einen Bericht über Nixons Konzept "A Changing U.S. Role in the World - The Nixon Concept", in: U.S. News and World Report vom 8. März 1971, S. 49-52

3) Vgl. auch Neue Züricher Zeitung vom 6. März 1971

4) Diese Vorlage wurde am 1. März 1971 in Form der S.J. Res. 59 von Eagleton dem Senat vorgelegt - Cong.Rec., 92d Cong., 1st sess., Senate, Vol. 117, No. 25, 1. März 1971, S. S 2154; vgl. auch The Washington Post vom 2. März 1972 und International Herald Tribune vom 4. März 1972

bestärkte der Historiker Henry Steele Commager die Befürchtungen der Senatoren, "...that the President was infringing on the war-making powers of the Congress".¹⁾ Er bestritt besonders die Argumentation der Exekutive, daß unter den technologischen Bedingungen des nuklearen Zeitalters bei auftretenden Krisen keine Zeit zu einer Konsultation des Kongresses verbleibe und verwies darauf, daß "...the longrun interests of the nation would have been better promoted by consultation and delay."²⁾

Obwohl das Repräsentantenhaus den Präsidenten in seiner Politik unterstützte und bei dem formellen Votum vom Dezember 1969 noch eine Resolution "... (in) support for the President in his efforts to negotiate a just peace in Vietnam" mit 334 zu 55 gebilligt hatte,³⁾ wuchs auch hier die Zahl der Kritiker stetig⁴⁾. Howard W. Robinson (R-N.Y.) legte einen Antrag vor, der den Rückzug der amerikanischen Streitkräfte zu einem baldigen Zeitpunkt verlangte.⁵⁾ Fünf Demokraten⁶⁾

1) International Herald Tribune vom 10. März 1971

2) Zit. in ibidem

3) Washington Post vom 13. März 1971

4) In diesem Zusammenhang soll besonders auf einen Wechsel in der Haltung des Foreign Affairs Committee aufmerksam gemacht werden. Viele Jahre hindurch war dieses Komitee weiter nichts als ein "rubber stamp" für die Exekutive. Mitte 1971 besinnt es sich langsam auf seine ihm von der Verfassung auferlegte Rolle, möglicherweise auch mit einem neidischen Seitenblick auf die enorm wichtige Rolle des auswärtigen Senatsausschusses (Vgl. The Washington Post vom 20. Juli 1971). Bedingt wurde dieser "Stellungswechsel" u.a. vor allem durch eine interne Reform der Politik der Besetzung der Vorsitzendenposten in den Unterausschüssen

5) Vgl. The Washington Post vom 12. März 1972

6) Es handelt sich um die Abgeordneten Matsunaga (Hawaii), Anderson (Tenn.), Bingham (N.Y.) Boland (Mass.) und Bibbons (Florida)

zeichneten für einen Resolutionsentwurf verantwortlich, der aussagt:

"It is the sense of the Democratic Caucus...that in the 92d Congress the House majority should work to end the involvement in Indochina and bring about withdrawal of all U.S. forces and release of all U.S. prisoners by Dec. 31, 1971." 1)

Vier weitere Demokraten versuchten, die Opposition zur Beendigung der Finanzierung des Vietnamkrieges bis Ende des Jahres zu bewegen, scheiterten jedoch bei der Abstimmung an den gemäßigten Republikanern. 2) Der Politische Rat (Policy Council) der Demokratischen Partei stimmte jedoch einstimmig für eine Unterstützung dieser Kongreßinitiative. 3) Während sich entgegen ihrer bisherigen Haltung zum ersten Mal eine Mehrheit der demokratischen Fraktion im Repräsentantenhaus mit einer Resolution, 4) die bis Ende 1972 den Rückzug aller US-Streitkräfte aus Indochina verlangte, gegen den Krieg aussprach, 5) warnte Fulbright Anfang April vor den Gefahren einer Präsidialdiktatur in den Vereinigten Staaten, die dann akut würden, wenn die gegenwärtige Entwicklung, 6) besonders auf dem Gebiet der

1) Zit. in The Washington Post vom 13. März 1971;
Vgl. auch Washington Post vom 22. März 1971

2) Vgl. The Washington Post vom 30. März 1971

3) International Herald Tribune vom 26. März 1971

4) Mit 138 gegen 62 Stimmen von der demokratischen Fraktion angenommen

5) The Washington Post vom 1. April und 5. April 1971;
Die Mehrheit der Abgeordneten hatte bisher ein festes Datum für das Ende des Engagements in Vietnam mit der Begründung abgelehnt, daß es Präsident Nixon bei den Bemühungen um einen Verhandlungsfrieden die Hände binde

6) Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. April 1971

Außenpolitik, anhalte. Retrospektiv auf die Entwicklung einer Überbetonung der präsidentiellen Macht eingehend argumentierte der Senator:

"Neither constitutional government nor democratic freedoms can survive indefinitely in a country chronically at war, as America has been for the last three decades...Sooner or later, war will lead to dictatorship." 1)

Zum selben Zeitpunkt versuchten demokratische Abgeordnete, 2) auf dem Gerichtsweg 3) zum Supreme Court vorzudringen, damit dieser über die Legalität des Krieges in Vietnam entscheide. 4)

Mit größerer Aufmerksamkeit erwartete die amerikanische Öffentlichkeit Nixons angekündigte Erklärung 5) über weitere Truppenabzüge aus Vietnam. 6) Inzwischen war der innenpolitische Druck vor allem dadurch stärker geworden, daß sich die demokratische Opposition sowohl im Senat als auch im Repräsentantenhaus mit Mehrheit für eine Befristung des amerikanischen Engagements bis Ende 1972 ausgesprochen hatte. Da auch die Erklärung des Präsidenten keine positiven Ergebnisse über die Beendigung des Konfliktes im Sinne seiner Kritiker brachte, wurden nicht nur weiter Hearings in Senat

1) Zit. in International Herald Tribune vom 5.4.1971

2) International Herald Tribune vom 8.4.1971

3) Die Anklage gegen Präsident Nixon erfolgte über das Bezirksgericht in Washington DC (US District Court)

4) Die Kläger bezogen sich auf Art. I, Sec. 8, Par. 11 der US-Verfassung, der alleinig dem Kongreß das Recht der Kriegserklärung zuzubilligt

5) Siehe dazu den Bericht "Vietnam Pullout", in: U.S. News and World Report vom 19.4.1971, S. 15-17

6) Bisher hatte er es immer abgelehnt, einen genauen Termin für das Ende der amerikanischen Beteiligung an Kriegshandlungen oder für den totalen Abzug aller US-Streitkräfte aus Indochina zu nennen

und Repräsentantenhaus angesetzt, ¹⁾ sondern es fand auch ein Auftritt demokratischer Senatoren im Fernsehen statt. ²⁾

Während Anfang Mai ein führender republikanischer Politiker, Senator Robert Dale, voraussagte, daß der Vietnamkrieg bis Ende des Jahres 1971 praktisch beendet sein werde, hielt es Fulbright berechtigterweise für sehr wahrscheinlich, daß der Konflikt "...sehr wohl noch ein Thema für die Präsidentenwahl sein werde, weil sich Nixon nie zu einem vollen Rückzug aus Südostasien verpflichtet habe." ³⁾

Überraschend erklärte am 9. Mai der Vorsitzende des Militärausschusses, Senator John Stennis (D-Miss.), Süddemokrat und von jeher Befürworter einer starken und wirksamen Verteidigungspolitik, er werde eine Resolution mit dem Ziel der Beschränkung der präsidentiellen Befugnisse auf dem Gebiet der War Powers einbringen. ⁴⁾ Obwohl der Senator ausdrücklich darauf

-
- 1) Vgl. dazu The Washington Post vom 7.4.1971; New York Times vom 12.4.1971; International Herald Tribune vom 13.4.1971; - Von besonderer Relevanz waren wiederum die vom auswärtigen Senatsausschuß angesetzten Hearings über die Festsetzung eines Datums zur Beendigung des Krieges unter besonderer Berücksichtigung der bereits bekannten Resolutionen, Anträge, Erklärungen etc. - Vgl. dazu The Washington Post vom 15. und 21. April 1971
 - 2) Es handelte sich um die Senatoren Bayh (Indiana), Hughes (Iowa), Humphrey (Minnesota), Jackson (Wash), McGovern (S.D.) und Muskie (Maine), die einstimmig für ein rasches Ende des amerikanischen Engagements in Vietnam plädierten
 - 3) Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Mai 1971
 - 4) Stennis legte diese S.J.Res. 95 am 11. Mai im Senat vor - Cong. Rec., 92d Cong., 1st sess., Senate, Vol. 117, No. 68, 11. Mai 1971, S. S.6615-6619. Der Stennis-Vorschlag ähnelt jenen Vorschlägen der Senatoren Javits und Eagleton. Stennis und Eagleton jedoch klammern die Vietnamfrage aus und orientieren sich an potentiellen zukünftigen Konflikten

verwies, daß sein Resolutionsentwurf nicht auf den augenblicklichen Konflikt in Vietnam abziele, ¹⁾ sondern auf eine Rückkehr zu der laut Verfassung vorgeschriebenen Ordnung, nannte er als Zweck der Resolution "(to put) the responsibility (for a war) where it belongs, on the people's representatives." ²⁾

Die Entscheidung über Krieg und Frieden dürfe nicht einem Einzigen überlassen werden, sondern müsse aus kollektiver Verantwortung gefällt werden: "There must be a collective judgment given and a collective responsibility shared." ³⁾

Da bis zu diesem Zeitpunkt die Bestrebungen zur Beschränkung der präsidentiellen Befugnisse auf dem Gebiet des ius belli durchweg von Kritikern des Vietnamkrieges oder Liberalen kamen, wurde die Haltung des "Falken" Stennis in Senatskreisen als eine Aktion gewertet "...that could lead to a redressing of the balance of the war and foreign policy powers between the President and Congress". ⁴⁾ Eine besondere Bedeutung erlangte die Ankündigung des Senators durch die Tatsache, daß gerade zu jener Zeit Außenminister Rogers zur Aussage über die Problematik der "War Powers Legislation" ⁵⁾ vor den auswärtigen Senatsausschuß ge-

1) Vgl. dazu The Washington Post vom 10.5.1971;
International Herald Tribune vom 11.5.1971;
New York Times vom 12.5.1971

2) International Herald Tribune vom 11.5.1971

3) New York Times vom 12.5.1971

4) New York Times vom 12.5.1971

5) Vgl. "War Powers Legislation", Hearings before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 92d Cong., 1st sess., 8. März - 6. Oktober 1971

laden wurde. Da Rogers gegen jegliche Einschränkung der präsidentiellen Befugnisse war, konnte er seine Opposition ¹⁾ gegen diese Gesetzgebung nur unter dem Risiko der Auseinandersetzung mit der frisch geformten liberal-konservativen Koalition im Senat verfechten. Mit der Einbringung der Resolution durch Stennis war in der Tat nicht nur etwas "Historisches" ²⁾ geschehen, sondern es war sicher auch der Anstoß zu größeren exekutiv-legislativen Auseinandersetzungen gegeben. Zu einer Kollision zwischen Exekutive und Legislative über die Frage der War Powers sollte es dann auch in Form von Auseinandersetzungen zwischen Außenminister William P. Rogers und dem auswärtigen Senatsausschuß in den Hearings vom 14. Mai über die "War Powers Legislation" kommen. ³⁾ Mit außergewöhnlicher Härte verteidigte Rogers die bereits bekannte exekutive Haltung gegenüber den Vorschlägen der Senatoren Stennis, Javits und Eagleton.

Ende Mai ergab eine Gallup-Umfrage, daß zwischen Präsident Nixon und der amerikanischen Nation eine sich stetig vergrößernde Vertrauenslücke (credibility gap) entstanden war, die im wesentlichen jenem Vertrauensschwund ähnelt, der Johnson dazu bewogen hatte, sich nicht mehr um die Präsidentschaft zu bewerben. ⁴⁾

1) Und damit natürlich die der Exekutive

2) Neue Züricher Zeitung vom 15.5.1971

3) Vgl. "War Powers Legislation", op.cit., S. 483 ff; vgl. auch The Washington Post vom 15.5.1971

4) Vgl. einen ausführlichen Bericht über diese Umfrage: George Gallup, "Nixon Administration Faces Big Credibility Gap on War", in der International Herald Tribune vom 25.5.1971

Im Juni 1971 sollte die Vietnam-Debatte weitere Nahrung bekommen. Inzwischen war die Exekutive gezwungen, sich in einer Art Hindernisrennen in zähem Ringen gegenüber der Legislative durchzusetzen.¹⁾ Obwohl klar erkennbar ist, daß die Kritiker im Kongreß durch den von der Exekutive fortgesetzten Rückzug aus Vietnam an Durchschlagskraft verlieren, steht gleichwohl die aktuelle Frage zur Diskussion, ob nicht der Präsident in Zukunft seine Macht zum Einsatz amerikanischer Streitkräfte in überseeischen Gebieten verlieren solle. Wiederum ist festzustellen, daß viele Kongreßmitglieder selbst unter den derzeitigen Umständen zögern, den Präsidenten allzu sehr in seinen Kompetenzen zu beschneiden.

Am 10. Juni begann im Senat eine Debatte²⁾ über die neue Version des Hatfield-McGovern Amendments,³⁾ und damit setzte erneut zunehmender Druck auf die Vietnampolitik Nixons ein. Obwohl der Präsident noch immer die öffentliche Festsetzung eines Truppenabzugstermines aus verhandlungstaktischen Gründen ablehnte, wurde deutlich, daß seine Haltung in zunehmendem Maße wahlpolitisch gedeutet werden mußte. Die Vietnamfrage war zu diesem Zeitpunkt bereits Gegenstand für den im Jahre 1972 stattfindenden Wahlkampf geworden.

-
- 1) Dazu zählen auch die exekutiven Versuche einer Neuorientierung der Außenpolitik auf der Basis der Nixon-Doktrin - siehe dazu U.S. News and World Report vom 14.6.1971, S. 9-10; siehe auch Richard M. Nixon, "U.S. Foreign Policy, for the 1970's" op.cit.
 - 2) International Herald Tribune vom 10.6.1971
 - 3) Das McGovern-Hatfield Amendment wurde am 4.6.1971 als Amendment No. 143 "an amendment to H.R. 6531, the Military Selective Service Act amendments" von McGovern im Senat vorgelegt, Cong.Rec., 92d Cong., 1st sess., Senate, Vol. 117, No. 84, 4.6.1971; vgl. dazu auch die exekutive Stellungnahme in The Washington Post vom 14.6.1971; Sen. Mansfields Stellungnahme in The New York Times vom 15. und 16.6.1971

Am 16. Juni lehnte der Senat das Hatfield-McGovern Amendment, bis zum 31. Dezember 1971 bedingungslos alle US-Streitkräfte abzuziehen, mit einem Stimmenverhältnis von 55 zu 42 ¹⁾ ab. ²⁾ Diese Niederlage im Senat bedeutete ohne Zweifel einen klaren Sieg für die Administration. Damit wurde trotz des allgemeinen legislativen Verlangens nach einer Beendigung des Krieges angedeutet, daß seitens des Senates noch immer eine Mehrheit bereit war, dem Präsidenten die Möglichkeit zu geben, das amerikanische Engagement nach eigenen Vorstellungen zu beenden. Entscheidend für die Ablehnung dürfte allerdings das Argument der Administration gewesen sein, daß jede Festsetzung eines definitiven Datums für die Beendigung der militärischen Aktivitäten in Vietnam es dem Präsidenten unmöglich machen werde, auf Hanoi einen Druck in der Frage der amerikanischen Kriegsgefangenen auszuüben. Es sollte jedoch von der darauf folgenden Mansfield-Resolution ³⁾ entkräftet werden, welche am 23. Juni mit 57 zu 42 Stimmen als Zusatz zum Wehrdienstgesetz verabschiedet wurde. ⁴⁾ Obwohl schon zu diesem Zeitpunkt fraglich

1) International Herald Tribune vom 17.6.1971

2) Auch ein Ersatzantrag des Senators Lawton Chiles (D-Fla.), das Enddatum für den Abzug bis zum 1. Juni 1972 hinauszuschieben, wurde mit 52 zu 44 Stimmen abgelehnt - Vgl. International Herald Tribune vom 17.6.1971

3) Diese EntschlieÙung fordert Präsident Nixon auf, innerhalb von 9 Monaten alle US-Streitkräfte in Vietnam unter der Bedingung abzuziehen, daß Nordvietnam bis dahin die amerikanischen Kriegsgefangenen freigelassen hat. Darüber hinaus verzichtet diese Resolution im Gegensatz zum Hatfield-McGovern Antrag darauf, den Präsidenten mit einer Sperrung der Kriegskredite zu bedrohen

4) Die EntschlieÙung hat für die Nixon-Administration keinen bindenden Charakter. Sie ist als Zusatz zum Wehrdienstgesetz eingebracht worden und sperrt dem Präsidenten nicht die Bewilligungen zur Weiterführung des Krieges wie es die Hatfield-McGovern Vorlage versuchte. Trotzdem ist der Wert dieser Resolution höher einzuschätzen als der einer sogenannten "sense-of-the-senate-resolution"

war, ob das Repräsentantenhaus den Mansfield-Vorschlag in der vom Senat verabschiedeten Form unterstützen werde, ¹⁾ bedeutete die Billigung einer solchen Vorlage durch den Senat bereits einen nicht zu unterschätzenden Rückschlag für den Vietnamkurs des Präsidenten.

In der Form des Mansfield-Amendments hatte der Senat nun endlich das geeignete Mittel gefunden, seine Haltung gegenüber dem Vietnamkonflikt im besonderen und dem Problem der präsidentiellen Befugnisse auf dem Gebiet der War Powers im allgemeinen auszudrücken. Die Annahme dieser Vorlage durch den Senat dürfte auf psychologische Auswirkungen der Veröffentlichung der geheimen Vietnam-Dokumente, der sog. "Pentagon Papers" ²⁾ auf den Kongreß ³⁾ und auf die Flexibilität der weniger auf feste Daten fixierten textlichen Formulierung der Resolution zurückgehen. Von außerordentlicher Bedeutung ist, daß das Votum einer Majorität des Senates zum ersten Mal die vorherrschende öffentliche Meinung über den Krieg reflektierte. Für die dem Krieg gegenüber kritisch eingestellten gesellschaftlichen Kräfte bedeutete nur noch die Zurückhaltung amerikanischer Kriegsgefangener eine partielle Entschuldigung für die Weiterführung der militärischen Aktionen.

-
- 1) Das Haus hatte gerade am 17. Juni einen Antrag der Abgeordneten Nedzi (D-Mich) und Whalen Jr. (R-Ohio), dem Präsidenten nach dem 31. Dezember 1971 die finanziellen Mittel zur Kriegsführung zu kürzen, mit 254 zu 158 abgelehnt - Vgl. Washington Post vom 18.6.1971
 - 2) Siehe auch dazu: "The Secret History of Vietnam", in: Newsweek vom 28.6.1971
 - 3) Mansfield hatte seine Vorlage ursprünglich sogar für einen späteren Zeitpunkt vorgesehen, wurde aber wahrscheinlich durch die Kontroverse über die Pentagon-Papers zu einem schnellen Vorgehen veranlaßt

Die Reaktion des Weißen Hauses entsprach der allgemeinen exekutiven Haltung in dieser Sachfrage. Ronald Ziegler, der Pressesprecher des Weißen Hauses, argumentierte, daß das Amendment "states what 57 Senators think our policy should be. It is not the view of Congress as a whole." ¹⁾ Wohl auf eine stillschweigend einkalkulierte Niederlage der Resolution im Repräsentantenhaus abzielend fuhr er fort "...this is not binding legislation and the full legislative process is not concluded." ²⁾ Abgesehen von dieser politischen Brüskierung einer Majorität des Senates, die überdies die allgemeine Einstellung der öffentlichen Meinung reflektierte, ist erstaunlich, daß Nixon nicht auf diese legislative Linie einschwenkte, um die amerikanische Teilnahme am Konflikt langsam zu beenden und damit zusammen mit der Volksvertretung die einem Disengagement innewohnenden Risiken zu tragen. Die in diesen Juniwochen vorangetriebenen Versuche des Kongresses zur Beendigung des Konfliktes - ihr Schicksal ist in diesem Zusammenhang nicht von höchster Wichtigkeit - dürften dem Präsidenten jedoch als Warnsignale gedient haben. Ohne Zweifel stand die Majorität sowohl des Senats wie auch des Hauses jenen Resolutionen vom Typ McGovern-Hatfield aufgeschlossen gegenüber. Noch waren viele Parlamentarier jedoch der Überzeugung, daß auch der Präsident durch seine Politik der "Vietnamisierung" ein ähnliches Ziel anstrebte und zögerten daher noch bei weitergehenden Forderungen. Überdies schienen

1) Zit. in The Washington Post vom 23.6.1971

2) Ibid., siehe auch den ausführlichen Bericht über die Annahme der Mansfield-Vorlage durch den Senat; vgl. überdies International Herald Tribune vom 24.6.1971

viele Senatoren in guter Tradition eine Übernahme größerer Verantwortung auf außenpolitischem Sektor zu scheuen. "The basic question," so Senator Stennis zu dieser Einstellung, "is: Do we really want to relieve the President of his responsibility in the handling of the war?" ¹⁾

Die Hoffnung der Regierung auf eine Niederlage der Mansfield-Vorlage im Repräsentantenhaus trat am 28. Juni 1971 ein, aber die relativ knappe Abstimmungsniederlage von 219 gegen 176 Stimmen bedeutete in größerem Zusammenhang auch eine Niederlage für die Exekutive. ²⁾ Zum ersten Mal hatten die kritischen Kräfte im Haus eine derartig hohe Stimmenzahl gewonnen. ³⁾

In einer stark beachteten, in U.S. News & World Report ⁴⁾ wiedergegebenen Rede im Senat, ⁵⁾ behauptete der von Johnson besiegte ehemalige Präsidentschaftskandidat der Republikaner, Barry Goldwater (R-Arizona) ⁶⁾ in einer Attacke

1) Zit. in International Herald Tribune vom 19./20.6.1971

2) 143 Demokraten und 33 Republikaner stimmten für, 136 Demokraten und 83 Republikaner gegen das Mansfield-Amendment - Vgl. dazu The Washington Post vom 29.6.1971

3) Siehe auch einen Bericht über den Wechsel in der Haltung des Repräsentantenhauses in The Washington Post vom 20.6.1971

4) U.S. News & World Report vom 16.8.1971, S. 88-91

5) Cong.Rec. vom 29.7.1971

6) Siehe auch Goldwaters ausführliche Stellungnahme zur Problematik der "War Powers Legislation", Hearings before the Com on For Rel, US Senate, 92d Cong., 1st sess., on S. 731, S.J. Res. 18 and S.J. Res. 59, März - Oktober 1971, S. 347 ff

gegen die allgemeinen legislativen Bestrebungen für eine neue War-Powers-Gesetzgebung, daß der Kongreß im Hinblick auf die Entwicklung in Vietnam von Anfang an nicht nur voll informiert, sondern auch an den relevanten Entscheidungen beteiligt gewesen sei:

"The congressional actions were taken thoughtfully and after a full explanation of all the implications involved. No one can claim innocence of what he was voting about. In consequence, the Vietnam experience in no way gives cause for hamstringing the President's power of action to defend American interests. The fundamental basis for the "war powers" bills simply explodes upon close inspection." 1)

Anhand des SEATO-Vertrages, weiterer Verpflichtungen gegenüber Südvietnam und verschiedener legislativer Unterstützungen für die exekutive Kriegsführung, versuchte Goldwater in absoluter Unterstützung der Administration zu beweisen, daß

"Congress is and has been involved up to its ears with the war in Southeast Asia. It has known what has been going on from the start and has given its approval in advance to almost everything that has occurred there.

Far from being the innocent dupes of a conspiring Executive, Congress has been wholly involved in the policy decisions concerning Vietnam during the entire span of American commitment there." 2)

Bei einer näheren Analyse der Aussage des republikanischen Senators wird offensichtlich, daß es sich nicht nur um eine sehr einseitige, sondern außerdem recht oberflächliche Darstellung der Problematik handelt. Goldwater versäumte unbedacht oder vorsätzlich, die komplexe Problematik der legislativen Unterstützung bei der präsidentiellen Kriegs-

1) Ibid., S. 91

2) Ibid., S. 88

führung exakt zu durchleuchten und die immer wiederkehrende "Gewissensentscheidung" für den einzelnen Abgeordneten bei entsprechenden exekutiven Ersuchen zu prüfen. ¹⁾

Natürlich bedeuteten offizielle Äußerungen stark beachteter Persönlichkeiten eine erhebliche Einflußnahme auf die öffentliche Meinung und in diesem Falle eine direkte Unterstützung des präsidentiellen Kurses. Da gerade die Zeit bis zur Sommerpause des Kongresses im August von mannigfaltigen legislativen Bestrebungen zur Wiederherstellung des exekutiv-legislativen Machtgleichgewichtes auf außen- und sicherheitspolitischem Sektor gekennzeichnet war, dürfte der Exekutive jede Hilfe willkommen gewesen sein. Schon Ende September billigte der Senat mit 57 gegen 38 Stimmen eine weitere Vorlage von M. Mansfield, in der gefordert wurde, alle militärischen Operationen in Indochina zu einem baldmöglichen Zeitpunkt zu beenden und bei Entlassung der amerikanischen Kriegsgefangenen in Nordvietnam alle Streitkräfte innerhalb von sechs Monaten ²⁾ zurückzuziehen. ³⁾ Das Schicksal auch dieser, dem an das Wehrdienstgesetz angehängten ersten Amendment ähnlichen Version ⁴⁾ sollte in Händen des Repräsentantenhauses liegen. ⁵⁾ Erwartungsgemäß reagierte die Ad-

1) Vgl. dazu eine ausführliche Erörterung des Problems in Teil C, IV, 2. dieser Untersuchung

2) Im Unterschied zur ersten Vorlage, die eine Frist von neun Monaten setzte

3) Vgl. New York Times vom 1. Oktober 1971

4) Dieses zweite Amendment sollte Teil der "Military Procurement Authorization Bill" werden

5) Auch dieses Mansfield-Amendment wurde später indirekt vom Repräsentantenhaus mit einem Stimmenverhältnis von 215 zu 193 zu Fall gebracht - Vgl. dazu International Herald Tribune vom 22. Oktober 1971

ministration in üblicher Form. 1)

Obwohl sich der Schwung vieler dem präsidentiellen Vietnamkurs und der Ausübung präsidentieller Befugnisse auf dem Gebiet der War Powers gegenüber kritisch einstellten Senatoren bereits vermindert zu haben schien, 2) reflektierte auch diese von einer großen Senatsmehrheit angenommene Vorlage die allgemeine nationale Enttäuschung über den Verlauf der präsidentiellen Politik der "Vietnamisierung". In einem Leitartikel der New York Times war zu lesen:

"The bankruptcy of Vietnamization is everywhere evident - in the one-man electoral farce scheduled for Sunday in South Vietnam, in the deteriorating military situation on the Cambodian border, in the renewed air war against the North and in the frozen peace talks in Paris." 3)

Und in einer Schlußfolgerung wurde gefordert, daß Nixon, wie schon die Senatoren, endlich das Mißlingen der Vietnamisierungspolitik einsehen, mit Hilfe des Mansfield-Amendments sich von einer unrealistischen und gefährlichen Politik abwenden und den Weg zur Kooperation mit dem Kongreß und damit zum Frieden finden sollte. 4)

Ein weiterer Vorstoß des Senates erfolgte am 20. Oktober in Form eines von den Senatoren John S. Cooper (R-Ky) und Frank Church (D-Idaho) eingebrachten Amendments 5)

1) U.a. mit der oft zitierten Begründung, daß das Mansfield-Amendment eine legislative Einmischung in die präsidentiellen Befugnisse darstelle und jegliche Verhandlungen mit Nordvietnam über eine Beendigung des Krieges und die Freilassung der Kriegsgefangenen beeinträchtige

2) Vgl. New York Times vom 1. Oktober 1971; Die Frustration entstand teilweise aus dem Gefühl heraus, daß man der Exekutive doch mehr oder weniger ohnmächtig gegenüberstand

3) New York Times vom 1. Oktober 1971

4) Ibidem

5) Dieses Amendment sollte an die "Foreign Aid Authorization Bill" angehängt werden

mit dem Ziel der Beendigung des Vietnamkrieges "by approving an amendment specifying that the President can only use funds for an 'expeditious' withdrawal of all forces from Indochina." ¹⁾ Die vom auswärtigen Senatsausschuß angenommene Vorlage - als Alternative zum Mansfield-Amendment gedacht, mit dessen Scheitern man rechnete - stellte nach Ansicht vieler Beobachter eine wirksamere und stärker verpflichtende legislative Maßnahme als das Mansfield-Amendment dar, da man mit der mächtigsten legislativen Waffe, dem Recht der Entscheidung über die Haushaltsmittel, einen gewissen Druck auf den Präsidenten ausüben könne.

Ende Oktober bis Mitte November 1971 sollte im Zusammenhang mit der Auslandshilfe ²⁾ deutlich das Ende einer ausgesprochen "präsidentiellen" Außenpolitik symbolisiert und ein Signal in der exekutiv-legislativen Auseinandersetzung dargestellt werden, das

-
- 1) International Herald Tribune vom 22. Oktober 1971
 - 2) Ende der 60er Jahre nahm der auswärtige Ausschuß des Senates eine sehr skeptische Stellung gegenüber dem gesamten System der Auslandshilfe, einem sehr wichtigen Instrument der Außenpolitik seit dem Marshall-Plan, ein und bat - u.a. auch im Hinblick auf die bevorstehende Auslandshilfe-Gesetzgebung - das "General Accounting Office" einen Übersichtsbericht über die Auslandshilfe zusammenzustellen. In diesem Bericht kommt Fulbright in einem Vorwort zu dem Schluß: "Taken together, these findings and recommendations tell a tale of bureaucratic woe, mismanagement, and inefficiency - feebly attempting to promote a sort of up-dated version of "dollar diplomacy". More than this, the GAO's compilation tells a tale of disregard for congressional intent and of the use of foreign aid funds as a kind of diplomatic pork-barrel." (S.III) - "United States Economic and Military Foreign Assistance Programs - Compilation of General Accounting Office, Report Findings and Recommendations", Report to the Committee on Foreign Relations, 92d Con, 1st sess, Senate, March 29, 1971, US GPO, Wash DC, 1971

man zusammen mit den Mitte 1971 deutlich gewordenen Tendenzen nicht übersehen darf.

Am 29. Oktober wurde vom Senat die Vorlage zur Auslandshilfe mit 41 gegen 27 Stimmen ¹⁾ nach heftiger Debatte abgelehnt. ²⁾ Der daraus ³⁾ resultierende Schock in der Öffentlichkeit der Vereinigten Staaten und auf internationaler Ebene war gewaltig. ⁴⁾

-
- 1) Dafür: 8 Demokraten und 19 Republikaner, Dagegen: 26 Demokraten und 15 Republikaner; vgl. eine genaue Aufstellung der Stimmenverteilung beim sog. "roll call" in der International Herald Tribune vom 1. Nov. 1971
 - 2) Von dem Senatsbeschluß wurde die Vorlage über humanitäre, Entwicklungs- und Rüstungshilfe betroffen und damit fast zwei Fünftel der Kredite für die Auslandshilfe. Nicht in diesen Beschluß eingeschlossen waren z.B. Kredite für Rüstungskäufe anderer Länder, Beiträge an Entwicklungsbanken, Ernährungshilfe aus landwirtschaftlichen Überschüssen etc. - Vgl. eine genaue Aufstellung in der IHT vom 1. Nov. 1971. Das Repräsentantenhaus hatte die Entwicklungshilfe vor Weitergabe der Vorlage an den Senat um 600 Millionen Dollars gekürzt. Vorgesehen waren für das laufende Haushaltsjahr Ausgaben von 2,9 Milliarden Dollar
 - 3) Das Auslandshilfeprogramm ist im Laufe der Jahre - nicht zuletzt durch die Vietnamfrustration - immer unbeliebter geworden (Vgl. eine Graphik in U.S. News and World Report vom 15. Nov. 1971, S. 20) Im wesentlichen aus einer moralischen Verpflichtung gegenüber unterentwickelten Ländern und im Zeichen der Ost-West-Konfrontation befürwortet, war es doch zuletzt die Frage der sog. "presidential leadership", die den in den letzten Jahren anwachsenden exekutiv-legislativen Konflikt um dieses Programm beeinflussen konnte
 - 4) Vgl. die Stimmung in der UNO in IHT vom 1. Nov. 1971; Abgesehen von der indirekten Auswirkung auf viele Länder, waren u.a. folgende Länder direkt betroffen: Laos, Thailand, Kambodscha, Pakistan, Israel, V i e t n a m (vor allem das Zivilprogramm, das den durch Abzug der Vereinigten Staaten aus Vietnam entstehenden wirtschaftlichen Ausfall kompensieren sollte. Damit wurde natürlich ein substantieller Teil des exekutiven "Vietnamisierungsprogrammes" sehr geschwächt

Da durch den Senatsbeschluß das in der Umstrukturierung befindliche außenpolitische Programm der Exekutive auf dem Spiel stand, mußte die Administration schon aus diesem Grund mit größter Bestürzung reagieren. Außenminister Rogers nannte das Abstimmungsergebnis "deeply disheartening", besonders da dieser Beschluß in ein delikates Übergangsstadium der amerikanischen Außenpolitik falle und warnte vor den Konsequenzen eines solchen Schrittes. ¹⁾ Präsident Nixon kündigte Gegenmaßnahmen an ²⁾ und bezeichnete den Entscheid des Senates als im höchsten Grade verantwortungslos und ein untragbares Risiko für die Sicherheit der Vereinigten Staaten in sich tragend. ³⁾

Obwohl das Senatsergebnis als außerordentlicher Erfolg der Bemühungen um ein größeres Mitspracherecht in außenpolitischen Fragen bezeichnet werden kann, ⁴⁾ ist doch klar, daß es schon im Rahmen der Nixon-Doktrin zu einem Kompromiß zwischen der Administration und den Kritikern der Auslandshilfe und des allgemeinen präsidentiellen und außenpolitischen Kurses kommen mußte. Da nun durch das Vorgehen des Senates eine neue Lösung gefunden werden mußte, wurde für den 1. November der auswärtige Senatsausschuß einberufen, um über eine Interimslösung für das

1) Vgl. International Herald Tribune vom 1. Nov. 1971; siehe auch eine Erklärung Außenminister Rogers über die Auslandshilfe, in: U.S. News and World Report vom 22. Nov. 1971, S. 31

2) Vgl. International Herald Tribune vom 1. Nov. 1971 und 2. Nov. 1971

3) Neue Züricher Zeitung vom 1. Nov. 1971

4) Wenn dieser Senatsbeschluß auch von vielen Beobachtern entweder als unbesonnenes, "unschuldige Länder" bestrafendes (so in der Süddeutschen Zeitung vom 4. Nov. 1971 zu lesen) Vorgehen und als "Möchtegernmachtbeweis" des Senates gegenüber dem Weißen Haus mit nachfolgendem "Katzenjammer" (so in einer Analyse der Zeitung "Die Tat" (Zürich) zit. in Süddeutsche Zeitung vom 4. Nov. 1971 zu lesen) gewertet wird

Auslandshilfeprogramm zu beraten. ¹⁾ Dabei sollte es sich nach den anfänglichen Vorstellungen von Senator Fulbright nur um Genehmigungen für "Von-Fall-zu-Fall-Projekte" ²⁾ handeln, ³⁾ die dem Kongreß eine wesentlich bessere Kontrollfunktion beim außenpolitischen Entscheidungsprozeß ermöglicht hätten. ⁴⁾

Ein vom auswärtigen Senatsausschuß auf Vorschlag Mansfields gutgeheißener Entwurf über ein reduziertes Auslandshilfeabkommen ⁵⁾ wurde von der Administration als nicht annehmbar bezeichnet. ⁶⁾ Als die Exekutive auch gegen weitere Vorschläge einer Interimslösung zur Rettung eines Teiles der Auslandshilfe schwerste Bedenken anmeldete, ⁷⁾ revidierte der Senat am 10. November

-
- 1) Unabhängig von der Frage, inwieweit die sog. "Fulbright-Gruppe" durch den Triumph im Abstimmungsergebnis selbst überrascht, wenn nicht gar verblüfft war, dürfte im allgemeinen als sicher gelten, daß die Zeit der amerikanischen finanziellen Großzügigkeit zumindest bis auf weiteres zu Ende geht
 - 2) Die Welt vom 2. November 1971
 - 3) Unter besonderer Berücksichtigung sog. "humanitärer Aspekte"
 - 4) Die Meinungen der kritischen Senatoren auf einen Nenner zu bringen, galt als schwieriges Unterfangen, denn erstens wünschte man "...die rein humanitären Programme in den Vordergrund zu schieben, zweitens die wirtschaftliche Hilfe zu multilateralisieren...und drittens die Rüstungshilfe an Südostasien und Militärregime...stark zu reduzieren oder ganz einzustellen" - Zit. in Neue Züricher Zeitung vom 4. November 1971; siehe auch eine Stellungnahme der einzelnen Legislatoren in der International Herald Tribune vom 2. November 1971
 - 5) Dieses reduzierte Programm sah Ausgaben von 2,3 Milliarden Dollar vor, das sind 1,2 Milliarden weniger als die von Nixon ersuchte Summe
 - 6) Vgl. Neue Züricher Zeitung vom 6. November 1971
 - 7) Vgl. einen ausführlichen Bericht in der Neue Züricher Zeitung vom 8. November 1971

seine Entscheidung vom 29. Oktober. Mit einer Mehrheit von 61 gegen 23 Stimmen ¹⁾ billigte er 1,14 Milliarden Dollar für die Wirtschaftshilfe und mit einem Stimmenverhältnis von 65 zu 24 die Militärhilfe ²⁾ von 1,5 Milliarden Dollar. ³⁾ Damit wurde ein Gesamtetat von 2,64 Milliarden Dollar bewilligt, der allerdings noch wesentlich unter dem von der Administration geforderten "Paket" in Höhe von über 3,0 Milliarden Dollar ⁴⁾ lag und noch vom Repräsentantenhaus, das ja die ursprünglich vom Senat abgelehnte Vorlage schon verabschiedet hatte, genehmigt werden mußte. ⁵⁾

Zusammenfassend läßt sich noch einmal feststellen, daß die Auseinandersetzung zwischen Senat und Präsident

-
- 1) Vgl. International Herald Tribune vom 12. November 1971; "...die in ihrer Höhe Zeugnis für die Reuegefühle vieler Senatoren ablegte", so zu lesen in der Welt vom 12. November 1971
 - 2) Sen. Stennis, dem Vorsitzenden des Militärausschusses, gelang es, die Kredite für Südostasien um 380 Millionen zu erhöhen. Der Antrag wurde mit 46 zu 42 Stimmen angenommen. Das Argument, das hier wohl ausschlaggebend war, bestand in dem Hinweis, daß unter der bestehenden Nixon-Doktrin eine entsprechende Hilfe nötig sei
 - 3) Vgl. International Herald Tribune vom 12. November 1971 und Neue Züricher Zeitung vom 13. November 1971
 - 4) Diese Forderung, repräsentiert durch den Fraktionschef der Republikaner, Hugh Scott, wurde fallengelassen, als man erkannte, daß sie nicht durchzusetzen war
 - 5) Das Repräsentantenhaus bemühte sich, alle drei Vorlagen auf einen Nenner zu bringen, denn abgesehen von einigen Zusatzanträgen (u.a. das 2. Mansfield-Amendment), die weder Haus noch Regierung angenehm waren, stand bzw. steht das Repräsentantenhaus z.B. der Rüstungshilfe weit aufgeschlossener gegenüber als der humanitären oder Entwicklungshilfe

über die amerikanische Auslandshilfe ¹⁾ primär im Zeichen der Bestrebungen des Senats nach größerem Mitspracherecht in außen- und sicherheitspolitischen Fragen stehen. Das Abstimmungsergebnis vom 29. Oktober gilt dementsprechend als Erfolg der kritisch eingestellten Senatoren in ihren Anstrengungen gegenüber der Exekutive bezüglich der verfassungsgemäßen Beteiligung des Senates am außenpolitischen Entscheidungsprozeß. Bei einer näheren Analyse der Vorgänge um diese umstrittene Auslandshilfe entsteht jedoch der Eindruck, daß das Abstimmungsergebnis auch für die beteiligten Senatoren selbst überraschend kam und teilweise als eine Art "Zufallsergebnis" ²⁾ betrachtet werden muß. Diese Vermutung wird u.a. bestärkt durch die dann folgenden "Interimsbeschlüsse", die doch im wesentlichen einer zumindest partiellen "Wiedergutmachung" ähneln und dem Präsidenten bei seinem komplizierten außenpolitischen Manöver eines Rückzuges aus welt-

1) Siehe dazu auch: "Foreign Assistance Legislation, Fiscal Year 1972", Hearing before the Committee on Foreign Relations, 92d Cong., 1st sess., US Senate, on S. 1656 "to authorize a new approach for furthering the economic and social development of friendly developing countries and areas, and for provision of humanitarian relief, and for other purposes" and S. 1657 "to consolidate and revise the foreign assistance act of 1961, as amended, and other legislation relating to international security assistance, and for other purposes" - June 10, 11, and 14, 1971

2) Nicht zuletzt muß die Abstimmung als Ergebnis einer allgemeinen Frustration im Senat über Nixons außenpolitischen Kurs gewertet werden. Entscheidend dürfte aber gewesen sein, daß gerade die "Liberalen" - vor allem wegen der Vietnamfrage - gegen das Programm stimmten und zusammen mit den alten Gegnern der Auslandshilfe und sonstigen unzufriedenen Kräften gerade zu diesem Zeitpunkt die Mehrheit stellten. Überdies ist zu berücksichtigen, daß nur knapp drei Viertel der Senatoren an der Abstimmung teilnahmen

weitem Überengagement helfen sollten. 1)

Noch bevor die erste Session des 92. Kongresses zu Ende ging, sollte es zu weiteren exekutiv-legislativen Auseinandersetzungen kommen. Als Nixon am 17. November 1971 die mit dem zweiten Mansfield-Amendment versehene Gesetzesvorlage über weitere Rüstungsbeschaffungen 2) unterzeichnete, erklärte er nicht nur offen, daß er diesen Mansfield-Zusatz ignorieren werde: "It is without binding force or effect, and it does not reflect my judgment about the way in which the war should be brought to conclusion", 3) sondern rief überdies die Führer des Kongresses auf, jegliche weiteren legislativen Versuche zur Festsetzung eines Rückzugtermines aus Vietnam 4) zu unterlassen.

-
- 1) Was auch immer den Anlaß zu dem Abstimmungsergebnis vom 29. Oktober gegeben haben mag, sicher ist überdies, daß das gesamte Auslandshilfesystem, wie bereits erwähnt, in Frage gestellt wird. Die Zeiten der Großzügigkeit und wahrscheinlich auch Opferbereitschaft des amerikanischen Volkes dürften vorbei sein - Siehe im Zusammenhang "Foreign Aid: End of an Era?", in: U.S. News and World Report vom 15. November 1971, S. 20-22; vgl. auch "Foreign Assistance Legislation, Fiscal Year 1972", Hearings, op.cit.
 - 2) Eine \$ 21,3 "billion defense procurement bill"
 - 3) Zit. in International Herald Tribune vom 18. November 1971
 - 4) Nixon bezog sich hier besonders auf das beabsichtigte Amendment des Abgeordneten Edward P. Boland (D-Mass), das einen Abzug bis zum 1. Juni 1972, vorbehaltlich der Entlassung aller amerikanischen Kriegsgefangenen, vorsah; vgl. International Herald Tribune vom 18. November 1971; vgl. auch The Economist vom 27. November 1971, Vol. 241, No. 6692, S. 53

Schon am nächsten Tag ging die Nixon-Administration in eine neue Kraftprobe mit der Legislative. Trotz des beschwörenden Appells von Verteidigungsminister Laird wurde am 18. November einem Antrag des demokratischen Fraktionsführers im Senat, Mansfield, die US-Streitkräfte in Europa um 60 000 Mann ¹⁾ zu kürzen, durch den Bewilligungsausschuß des Senates ²⁾ stattgegeben. ³⁾ Das Amendment dürfte als Reaktion auf die Erklärung Nixons bei der Unterzeichnung der Gesetzesvorlage über die Rüstungsbeschaffungen zu bewerten sein. Nixon, der von dieser Maßnahme der Kürzung der US-Streitkräfte in Europa eine Schwächung der atlantischen Allianz und seiner Verhandlungsposition gegenüber der UdSSR befürchtete, mobilisierte alle legislativen Kräfte, um ihre Annahme zu verhindern. Die Argumentation des Präsidenten, "daß in dieser Zeit der Rückbildung des amerikanischen Globalengagements ⁴⁾ eine Schwächung der amerikanischen Position im zentralen europäischen Sektor nicht ratsam wäre", ⁵⁾ scheint auch kritisch eingestellte

-
- 1) Siehe Mansfields Ansprache im Senat anlässlich der Vorlage des Amendments No. 86 - Cong.Rec., 92d Cong., 1st sess., Senate. Nach diesem Zusatz sollte nach dem 15. Juni 1972 nur noch eine Präsenz in Stärke von 250 000 Mann finanziert werden
 - 2) Senate Appropriations Committee
 - 3) Vgl. dazu Die Welt vom 20./21. November 1971; International Herald Tribune vom 19. November 1971; The Economist vom 27. November 1971, Vol. 241, No. 6692, S. 53
 - 4) Vgl. im Zusammenhang auch eine statistische Aufstellung der in Übersee stationierten US-Streitkräfte und der bereits vollzogenen Truppenreduktion im Rahmen der Nixon-Politik - "U.S. Forces Abroad - Biggest Drop in Years", in: U.S. News and World Report vom 3. Januar 1972
 - 5) Siehe die Neue Züricher Zeitung vom 25. November 1971

Senatoren überzeugt zu haben, denn am 23. November lehnte der Senat mit 54 zu 39 Stimmen den Antrag des Senators Mansfield über den Abbau der Truppenpräsenz in Europa ab. ¹⁾

Eine der letzten Maßnahmen des Senates im Jahre 1971 war die Billigung einer Gesetzesvorlage durch den auswärtigen Senatsausschuß, die das Recht des Präsidenten einschränken sollte, US-Streitkräfte auf ausländischen Kriegsschauplätzen zu entsenden. Als Konsequenz dieser Vorlage wäre für eine Truppenentsendung eine besondere Entschließung des Kongresses oder ein Gesetz notwendig. Der Ausschuß leitete die Vorlage ohne Gegenstimme an den Senat weiter. ²⁾

In der ersten Session des 92. Kongresses ³⁾ trieben die führenden Kritiker des Vietnamengagements im Senat den in den vorhergehenden Jahren begonnenen Kampf um die Wiederherstellung des konstitutionellen Machtgleichgewichtes zwischen Exekutive und Legislative in außen- und sicherheitspolitischen Fragen intensiver voran und konnten daher Nixon teilweise in die Defensive drängen. Festzustellen ist jedoch, daß es Nixon durch seine Vietnamisierungspolitik und die Ankündigung außenpolitischer Initiativen gegenüber China und der UdSSR teilweise gelang, die Argumentation der Senatskritiker zu entkräften, so daß Vorstöße wie die der Senatoren Fulbright, Mansfield, ⁴⁾ Church und Cooper

1) Siehe Neue Züricher Zeitung vom 25. November 1971

2) Vgl. International Herald Tribune vom 9. Dezember 1971

3) Erste Session des 92. Kongresses: 3. Januar 1971 - 3. Januar 1972

4) Siehe auch ein Interview mit Sen. Mansfield: "A Size-up of President Nixon", in: U.S. News and World Report vom 6. Dezember 1971, S. 56-61

zumindest kurzfristig abgeschlagen wurden. Abzuwarten bleibt für die zweite Session des 92. Kongresses, ob Nixon bei den anhaltenden institutionellen Auseinandersetzungen zwischen Exekutive und Legislative um das außenpolitische Mitspracherecht dominieren wird, wenn der Senat erneut versucht, die Handlungsfreiheit des Präsidenten beim Einsatz von Truppen im Ausland zu beschränken.

Ein weiterer wichtiger Schritt in Richtung auf Wiederherstellung des legislativen Mitspracherechtes im außenpolitischen Entscheidungsprozeß erfolgte am 16. Februar 1972, dem Vorabend der Abreise Nixons nach Peking, in Form einer Gesetzesvorlage mit dem Ziel, die Exekutive zur Vorlage und damit zur Erläuterung aller internationalen Abkommen vor dem Kongreß zu zwingen. ¹⁾ Diese von Senator Clifford P. Case (R-N.J.) eingebrachte Vorlage wurde vom Senat mit 81 zu 0 Stimmen angenommen. Im Repräsentantenhaus wurde eine ähnliche Vorlage durch den Abgeordneten F. Bradford Morse (R-Mass) eingebracht. Vorlagen dieser Art zielen insbesondere auf die Zurückhaltung von Informationen über geheime Abkommen, denen man im State Department einen militärisch und diplomatisch "empfindlichen" Charakter zumißt. Die Argumentation des Hauses bezieht sich im wesentlichen auf die Tatsache, daß der Kongreß über alle internationalen Abkommen vollständig informiert

1) Danach wäre die Exekutive gezwungen, den Text eines jeglichen internationalen Abkommens innerhalb von 60 Tagen nach Unterzeichnung dem Kongreß vorzulegen. Eine ähnliche Vorlage war übrigens 1956 am Repräsentantenhaus gescheitert. Wichtig im Zusammenhang mit dieser Vorlage ist, daß sog. "executive agreements" in ihrer Konsequenz zum Einsatz militärischer Kräfte führen können

sein muß, wenn er ein unabhängiges Urteil über außenpolitische Entscheidungen treffen und eine effektive Kontrolle der exekutiven Maßnahmen ausüben will.¹⁾

Ende März begannen im Senat die Debatten über "one of the most important pieces of legislation in the national security field that has come before the Senate in this country",²⁾ einer durch die Senatoren Jacob K. Javits und John Stennis³⁾ eingebrachten Gesetzesvorlage zur Kontrolle der präsidentiellen Befugnisse auf dem Gebiet des ius belli, das eine Aufforderung an den Präsidenten vorsah, nach 30 Tagen alle militärischen Aktionen einzustellen, wenn er nicht die "specific statutory authorization" des Kongresses habe.

Die Regierung nannte ein solches Gesetz "unconstitutional and unwise"⁴⁾ und betonte die Rechte des Präsidenten als Oberbefehlshaber der Streit-

-
- 1) Vgl. in diesem Zusammenhang die International Herald Tribune vom 18. Februar 1972
 - 2) So die Behauptung der beiden Senatoren Jacob K. Javits (R-N.Y.) und John Stennis (D-Miss) - Zit. in New York Times vom 30.3.1972. Dies entspricht allerdings nicht den Intentionen der Gründungsväter der US-Verfassung und damit auch nicht einer sinngemäßen Auslegung der US-Verfassung, denn das beabsichtigte Gesetz soll ja an sich nur noch einmal jene bereits in der Verfassung verankerten Befugnisse des Kongresses auf dem Gebiet des ius belli expressis verbis herauskristallisieren und damit die permanenten exekutiven Übergriffe auf legislative Befugnisse unter eine besondere Anklage stellen - Vgl. dazu auch die New York Times vom 31. März 1972
 - 3) Stennis machte zur Bedingung, daß der augenblickliche Konflikt in Indochina ausdrücklich ausgeschlossen wird
 - 4) Laut Außenminister Rogers, der am 14. Mai 1971 als Zeuge vor dem auswärtigen Senatsausschuß aussagte - Vgl. dazu Department of State Bulletin vom 7. Juni 1971, S. 721; siehe auch New York Times vom 30. März 1972

kräfte.¹⁾ Die Javits-Vorlage zeichnete zwar nur die bereits in der Verfassung verankerten Befugnisse des Kongresses nach, würde ihn aber zur Wahrnehmung seiner Verantwortlichkeit in der Außenpolitik zwingen und damit exekutiven Übergriffen auf legislatives Zuständigkeitsgebiet Einhalt gebieten. Damit wäre eine Vietnamsituation ohne ausdrückliche legislative Autorisierung künftig nicht mehr möglich. Die Exekutive wehrt sich nun ihrerseits gegen eine Verabschiedung dieser War Powers-Gesetzgebung mit dem Hinweis darauf, daß sie einem verfassungswidrigen legislativen Übergriff auf die Befugnisse des Präsidenten in seiner Eigenschaft als Oberbefehlshaber der Streitkräfte gleichkäme. Dem gegenüber bleibt die Frage zu stellen, ob nicht gerade die Exekutive seit vielen Jahren militärische Aktionen unternommen hat, deren Zustandekommen nicht im Sinne der Gründungsväter der Verfassung zu rechtfertigen wäre.

Eugene V. Rostow²⁾ führt in einer Analyse dieser War Powers-Gesetzgebung an, daß sie einer ernstzunehmenden Entstellung der amerikanischen Verfassungsgeschichte gleichkomme und versuchte mit einigen Beispielen zu beweisen, daß eine ausreichende Handlungsfähigkeit des Präsidenten bei der nationalen Sicherheit der Ver-

1) Siehe dazu die Ansicht des Außenministers Rogers über die "War Powers Legislation" in einem Schreiben an Senator Gordon Allott - Department of State Bulletin vom 17. April 1972, Vol. LXVI, No. 1712, S. 580-582; vgl. auch New York Times vom 31. März 1972

2) Rechtsprofessor an der Universität Yale

einigten Staaten gefährdenden Krisen nicht gesichert sei. ¹⁾ Richard B. Morris ²⁾ hält der Argumentation des Yale Professors jedoch entgegen, daß es gerade die Exekutive war, die ihre von der Verfassung vorgeschriebenen Befugnisse auf dem Gebiet der War Powers überschritten habe "...with consequences that have proven detrimental to the national interest". ³⁾

Morris argumentierte weiter:

"The fact of the matter is that our disastrous involvement in Indochina did not come as a flashing meteor in the skies but resulted from a state of political erosion in that area going back a quarter of a century. Indubitably during that considerable period of time there must have been some moment when the issue of war or peace could have been put to Congress on a basis more candid and substantial than the Gulf of Tonkin Resolution.

Instead of candid communication between the executive and Congress we have had unparalleled doubletalk, evasion, and concealment. We have seen a phantom undeclared war, which was supposed to contract, continue to escalate, one which was supposed to shorten, spitefully drag on, one which now shrinks on land and expands in the skies." ⁴⁾

1) "...it would have prevented President Kennedy from handling the Cuban missile crisis as he did...Mr. Johnson could not have moved the fleet to keep the Soviet Union out of the Six-Day War in 1967. Mr. Nixon could not have used the same method to avert general war in the Middle East in 1970, or to confine the India-Pakistan War of 1972..." - Siehe Eugene V. Rostow, "Who's Got the Power?", in: New York Times vom 6. April 1972

2) Geschichtsprofessor an der Columbia Universität

3) Siehe Richard B. Morris, "The Power to Make Wars", in: The New York Times vom 13. April 1972

4) Ibidem

Am 13. April 1972 wurde die War Powers-Vorlage mit 68 gegen 16 Stimmen ¹⁾ im Senat ²⁾ gebilligt und damit ein erster legislativer Versuch unternommen, "...to define and delineate the overlapping constitutional war-making powers of Congress and the Presidency".³⁾ Wenn auch diese Vorlage wiederum an der Haltung des Repräsentantenhauses scheitern dürfte, wird sie doch die Funktion eines politischen "Signals", den Kongreß an außenpolitischen Entscheidungen zu beteiligen, wohl erfüllt haben.

Die augenblickliche Situation im Indochina-Konflikt in Rechnung stellend stimmte der auswärtige Senatsausschuß am 17. April mit 9 zu 2 Stimmen dafür, "...to back a cutoff for all hostilities in Indochina after this year provided Hanoi releases all American prisoners of war".⁴⁾ Die von den Senatoren Case und Church eingebrachte Gesetzesvorlage wurde im Verlauf einiger Wochen mehrere Male abgeändert ⁵⁾ und dürfte wenig Chancen haben, vom Repräsentantenhaus angenommen zu werden. Wichtig ist jedoch die Tatsache, daß auch dieser legislative Versuch einen zumindest symbolischen Wert dadurch erhält, daß er die problematische Frage, ob ein Präsident in seiner Eigenschaft als Chief Executive und Oberbefehlshaber der Streitkräfte nahezu

1) Trotz der exekutiven Opposition haben die vier republikanischen Führer im Kongreß für die Vorlage gestimmt. Es handelt sich um Hugh Scott, Robert P. Griffin, Gordon L. Allott und Margaret Chase Smith

2) Vgl. New York Times vom 14. April und 16. April 1972

3) New York Times vom 16. April 1972

4) New York Times vom 18. April 1972; vgl. auch The Economist vom 22. April 1972

5) Siehe einen Bericht über die Motivationen zur Abänderung von Tom Wicker "Challenge to the Senate", in: New York Times vom 14. Mai 1972

unbeschränkte Befugnisse auf dem Gebiet des ius belli haben soll oder der Kongreß über ein ausreichendes Mitspracherecht verfügen muß, weiterhin dramatisiert.

Anläßlich der Blockade Nordvietnams durch Verminung der Küste, die einen leidenschaftlichen und massiven Protest entzündete, ging eine Gruppe von Kongreßmitgliedern so weit, in einem Entschließungsantrag, in dem Nixon einer Eskalation des Krieges gegen Nordvietnam bezichtigt wurde, die Absetzung des Präsidenten zu fordern. ¹⁾ Einige Wochen später wurde im Kongreß ²⁾ und in riesigen Zeitungsanzeigen ³⁾ ein "Impeachment" des Präsidenten gefordert. ⁴⁾

Ein vorläufiger Höhepunkt in der exekutiv-legislativen Auseinandersetzung auf außen- und sicherheitspolitischem Gebiet wurde Ende Juli 1972 durch eine Niederlage Nixons im Kongreß erreicht. In beiden Häusern gewann der Widerstand gegen die präsidentielle Vietnampolitik ein Ausmaß, das in einem anderen parlamentarischen System einem Mißtrauensvotum entsprochen hätte. ⁵⁾ Mit 18 gegen 17 Stimmen nahm der auswärtige Senatsausschuß am 24. Juli eine Entschließung an, in der die Administration aufgefordert wurde, die militärischen Aktionen in Indochina bis zum 1. Oktober 1972 einzustellen und die US-Streitkräfte abzuziehen. ⁶⁾ Zwei Tage vorher

1) Vgl. dazu die Süddeutsche Zeitung vom 12. Mai 1972

2) Vgl. New York Times vom 4. Juni 1972

3) Siehe z.B. die 2-seitige Anzeige in der New York Times vom 31. Mai 1972

4) Vgl. auch New York Times vom 4. Juni 1972

5) So laut Süddeutscher Zeitung vom 27. Juli 1972

6) Vgl. International Herald Tribune vom 26. Juli 1972; Süddeutsche Zeitung vom 27. Juli 1972

hatte sich der Senat bereits mit 50 gegen 45 Stimmen für einen Zusatz zur militärischen Auslandshilfe ausgesprochen, wonach innerhalb von 4 Monaten nach Freilassung der Kriegsgefangenen die Finanzierung des US-Engagements in Indochina eingestellt werden sollte. Obwohl daraufhin die gesamte Gesetzesvorlage von den Befürwortern der präsidentiellen Politik im Senat mit 48 zu 42 Stimmen zu Fall gebracht wurde, ¹⁾ hatte inzwischen der auswärtige Ausschuß des Repräsentantenhauses überraschend eine ähnliche Vorlage gebilligt. Da das Repräsentantenhaus bisher als "uneinnehmbare Festung der Vietnam-Falken" ²⁾ galt, dürfte diese Entwicklung im Kongreß als ein ernstzunehmendes Warnsignal für den Präsidenten gelten. Es läßt erwarten, daß künftige Angriffe der Legislative auf die Vietnampolitik des Präsidenten von einer breiteren Basis als bisher getragen sein werden. Wichtiger aber wird sein, daß der Kongreß die im Kampf um eine Lösung der amerikanischen Verstrickung in Indochina eroberte Stellung nach der Beilegung dieses Konfliktes nicht mehr aufgeben wird. Die Zeit der außenpolitischen Abstinenz des amerikanischen Parlamentes ist sicherlich zu Ende.

1) Vgl. International Herald Tribune vom 26. Juli 1972; Süddeutsche Zeitung vom 27. Juli 1972

2) Süddeutsche Zeitung vom 27. Juli 1972

II. SCHLUSSBETRACHTUNG

Angesichts der großen außenpolitischen Machtfülle, die sich seit spätestens dem Zweiten Weltkrieg zugunsten des Präsidenten angesammelt hat, und angesichts der großen institutionellen Vorteile der Regierung vor dem Kongreß wäre es naiv zu glauben, daß die in der Folge der Tonking-Golf-Resolution in Gang gesetzte Entwicklung des außenpolitischen Interesses im Kapitol zu einem Wechsel des Kräftegleichgewichts zwischen Exekutive und Legislative in der Außenpolitik führen könnte. Zu lange ist die Zeit der außenpolitischen Zurückhaltung des Kongresses, zu tief eingegraben sind die gewohnheitsmäßig entwickelten Vorrechte des Präsidenten auf der internationalen Ebene, zu groß ist die gewachsene Überzeugung vom engen Zusammenhang zwischen Außenpolitik und Sicherheitspolitik. Auch der Kongreß wird nur zögernden Teil der außenpolitischen Verantwortung übernehmen wollen, der mit der Möglichkeit nuklearer Konfrontationen noch viel schwerer wiegt als früher.

Freilich ist unverkennbar, daß der Tiefpunkt der legislativen Einflußmöglichkeiten auf die Außenpolitik, gekennzeichnet durch die Tonking-Golf-Resolution und ihre Folgen, wieder verlassen worden ist. Die Resolution ist widerrufen, der Präsident hat in der Frage der Auslandshilfe und der War Powers schwere Niederlagen hinnehmen müssen, und die Notwendigkeit der amerikanischen Verteidigungsanstrengungen im Ausland wird immer heftiger in Frage gestellt. Der Kongreß hat seine Möglichkeit zum Eingreifen in die amerikanische Außenpolitik nicht nur erkannt, sondern seinen Willen dazu kundgetan.

Die Verfechter der uneingeschränkten Prärogative des Präsidenten auf dem Gebiet der Außenpolitik bedauern diese Entwicklung, weil sie in ihr eine Gefahr für die

Reaktionsfähigkeit und Entscheidungsfreudigkeit der Regierung, für ihre "effectiveness" und damit letztlich der Sicherheitsinteressen sehen. Ihrer Ansicht nach sind wichtige und dringliche Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik nicht in der parlamentarischen Debatte zu lösen; die auswärtige Gewalt und speziell die Sicherheitspolitik muß gemäß dem Prinzip der "effectiveness" im absoluten Sinne handlungsfähig sein. Sie sehen darin zum Teil nicht nur eine Zeitfrage, sondern auch eine Frage der fachlichen Befähigung. Angesichts einer weitverzweigten außenpolitischen Bürokratie mit ihren unzähligen hochspezialisierten Fachleuten kann man diese Argumentation nicht ohne weiteres von der Hand weisen.

Verteidiger der parlamentarischen Beteiligung am außenpolitischen Willensbildungsprozeß verweisen jedoch auf das Prinzip der legislativen Kontrolle der auswärtigen Gewalt und bezüglich der "effectiveness" auf das ja bereits in der Verfassung verankerte Recht des Präsidenten, "...to repel sudden attacks upon the United States", das in Fällen der akuten Gefahr für die nationale Sicherheit durchaus ausreiche. Im übrigen halten sie die Behauptung, daß die parlamentarische Mitarbeit den außenpolitischen Entscheidungsprozeß verlangsamt, für nicht erwiesen. Betrachtet man die Vorgänge in der Bürokratie der Exekutive, so kommt man zu dem Schluß, daß langsamer und ineffektiver auch der Kongreß nicht sein kann.¹⁾ Hinzu kommt die von den legislativen Verfechtern vorgetragene Tatsache, daß der Präsident trotz seiner ihm zur Verfügung stehenden

1) Zum Problem der Bürokratie im politischen Entscheidungsprozeß siehe etwa Amitai Etzioni, Soziologie der Organisationen, Juventa-Verlag, München, 1967, S. 87 f

Mittel zu Fehlentscheidungen größter Tragweite kommen kann. Ist das nicht gerade eine Erwägung, die zum System der "shared and balanced powers", dem Prinzip des amerikanischen Regierungssystems, führt?

Die Argumente beider Seiten haben also ihre sachliche Berechtigung. Die Exekutive als aktiver Gestalter der Außenpolitik muß mehr Gewicht auf die "effectiveness" legen als die Legislative, der die bremsende parlamentarische Kontrolle über die auswärtige Gewalt, nicht deren Handhabung selbst, zukommt. Es ist nur zu verständlich, daß sich aus diesen einander diametral entgegengesetzten Prinzipien und aus der Tatsache des Fehlens eines zweifelsfreien Trägers der auswärtigen Gewalt zwangsläufig Spannungen ergeben müssen, die auch nicht durch eine generelle Verfassungsnorm aufgehoben werden können. Es ist nicht zu übersehen, daß trotz der These der kombinierten Gewalt der Text der Verfassung einer Einladung zur Auseinandersetzung um die Entscheidung über die Außenpolitik gleichkommt.

Da es eine generelle Formel zur Beilegung der Gegensätzlichkeit zwischen Exekutive und Legislative auf dem Gebiet der Außenpolitik nun aber nicht gibt, bleibt als Fazit, daß beide Gewalten sich dem Geist der Verfassung gemäß verhalten, das heißt zu einer möglichst engen Kooperation zu kommen suchen sollten. Das wiederum würde im Hinblick auf die Praxis der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative im Fall des Vietnamkonfliktes bedeuten, daß man auf eine Wiedereinbindung der präsidentiellen Prärogative in den konstitutionellen Prozeß abzielen müßte.

Das Ausmaß der vom Tiefpunkt der legislativen Mitwirkung in der Führung der Außenpolitik wegführenden Entwicklung ist noch nicht abzusehen. Es ist aber zu vermuten, daß die

Konsequenzen, die der Kongreß aus den Lehren des Vietnamkonfliktes gezogen hat, den Rahmen der Vietnampolitik als Ursprung dieser Entwicklung sprengen wird. Der Kongreß hat ja nicht nur die Tonking-Golf-Resolution widerrufen. Er hat nicht nur die Geldmittel für militärische und wirtschaftliche Maßnahmen in Vietnam und dem übrigen Indochina gekürzt. Er hat die Präsenz der amerikanischen Truppen in Europa - ihre Stärke und ihren Zweck - in Frage gestellt und finanzielle Forderungen für die militärische Stärkung des Landes nicht mehr unwidersprochen hingenommen. Andererseits steht dieser Haltung die Tatsache gegenüber, daß der Kongreß in der Vietnamfrage teilweise hoffnungslos zerstritten ist; die wirklichen Entscheidungen liegen beim Präsidenten in seiner Eigenschaft als Oberkommandierender.

Natürlich ist nicht mit Bestimmtheit zu sagen, ob diese Haltung der Parlamentarier als Warnung an den Präsidenten gedacht ist, nun endlich sein Wahlversprechen wahrzumachen und den amerikanischen Krieg in Vietnam zu beenden, die in der vorhin beschriebenen Form nur deshalb vorgetragen wird, weil der Kongreß zu keinen anderen wirksamen Schritten in der Lage ist, oder ob sie in der Tat schon erste Anzeichen für eine neue Ära eines außenpolitisch aktiven Kapitols sind. Möglicherweise wird sich das zukünftige Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative unabhängig von der Veranlassung zu ihrer Korrektur formen: selbst wenn der Kongreß die präsidentiellen Befugnisse auf außenpolitischem Gebiet nur in Vietnam überschritten gesehen hat, so hat doch die daraus entstehende Reaktion sein außenpolitisches Interesse und die Bereitschaft geweckt, wieder außenpolitische Verantwortung zu tragen - eine Bereitschaft, die Senator Javits bei den Entscheidungen die zum Vietnamkrieg führten, vermißte. ¹⁾

1) Vgl. Remarks of Senator Javits, in: "The Role of Congress in the Making of Foreign Policy". American Journal of International Law, vol. 65, September 1971, Nr. 4, S. 169

Die vorliegende Untersuchung zeigt, daß es in dem Machtkampf zwischen Präsident und Kongreß auf dem Gebiet der War Powers um mehr geht als um das Recht der formalen Kriegserklärung. Worin es über die Problematik der formalen Kriegserklärung hinaus in Wirklichkeit geht, ist die Beteiligung des Kongresses am außenpolitischen Entscheidungsprozeß, ist das kollektive Urteil über die Anwendung militärischer Gewalt. Der Kongreß ist dabei nicht vor Fehlern gefeit, aber er ist eine zusätzliche Hilfe bei der Abwägung aller möglichen Risiken, die mit militärischen Operationen verbunden sind und beim Aufzeigen politischer Alternativen in internationalen Konfliktsituationen. Auf diese Weise könnte nach den Vietnamerfahrungen die präsidentielle Führung nicht erklärter begrenzter Kriege mit einer nur Pseudo-Zustimmung durch das Kapitol eingeschränkt werden.

Was sich auch bei einer verstärkten Beteiligung des Kongresses an Fragen dieser Art nicht ändern wird, ist klar: Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik bleibt nach wie vor ein Problem, das sich in ähnlichen Situationen immer wieder neu stellen wird.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Anm.	Anmerkung
Bd.	Band
C.a.	Constitution annotated
chap.	chapter
CIA	Central Intelligence Agency
C-in-C	Commander-in-Chief
CINCPAC	Commander-in-Chief Pacific
Comp.	Company
Cong.	Congress
Cong. Rec.	Congressional Record
	NB: Es bestehen zwei Ausgaben, eine "daily" und eine "bound edition", deren Seitenzahlen nicht übereinstimmen.
Dept.	Department
Dept. State Bull.	The Department of State Bulletin
Doc.	Document, Documents
DRV	Democratic Republic of Vietnam
ed.	edited, edition, editor
GPO	Government Printing Office
H.J. Res.	House Joint Resolution
H.L.R.	Harvard Law Review
HoR	House of Representatives
Hrsg.	Herausgeber
ibid.	ibidem, ebenda
IHT	International Herald Tribune
Inst.	Institute, Institut
JCS	Joint Chiefs of Staff
Kap.	Kapitel
No., Nr.	Nummer
NSA	National Security Agency
NY	New York
NYT	The New York Times
op.cit.	opere citato, im zitierten Werk

P.	page
pp.	(Plural)
P.L.	Public Law
Pol. Sc. Qu.	Political Science Quarterly
Res.	Resolution
SEA	Southeast Asia
SEATO	Southeast Asia Treaty Organization
Sen.	Senate, Senator
sess.	session
S.J.Res.	Senate Joint Resolution
Stat.	Statute
TGRes	Tonking-Golf-Resolution
U.S.	United States
USN	United States Navy
Verf.	Verfasser
Verl.	Verlag
Vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
Wash DC	Washington DC
Zit.	Zitat, zitiert

LITERATURVERZEICHNIS

I. PRIMÄRLITERATUR

1. Legislative

Annals of Congress

Constitution annotated The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation. Annotations of Cases Decided by the Supreme Court of the United States to June 30, 1952. Senate Doc. No. 170, 82d Cong., 2d sess., Prepared by the Legislative Reference Service, Library of Congress, Edward S. Corwin (ed.), Washington DC, 1953

Congressional Globe

Congressional Record NB: Es bestehen zwei Ausgaben, eine "daily" und eine "bound edition", deren Seitenzahlen nicht übereinstimmen.

"A Decade of American Foreign Policy", Basic Documents 1941-49, 81st Cong. 1st sess., Doc. No. 123, prepared for Senate Foreign Relations Committee by Committee Staff and Department of State, Wash DC, US GPO (Bericht des Außenministers Dean Acheson an Präsident Truman vom 7. April 1949)

"Background Information relating to Peace and Security in Southeast Asia and other Areas", Committee on Foreign Relations, 91st Cong., 2d sess., US Senate, Januar 1970, US GPO, Wash DC, 1970

"Background Information relating to Southeast Asia and Vietnam" (6th rev. ed.), Committee on Foreign Relations, US Senate, US GPO, Wash DC, 1970

"Briefing by Secretary of State William P. Rogers", Hearing before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 91st Cong., 1st sess., March 27, 1969, US GPO, Wash DC, 1969

"Briefing on Vietnam", Hearings before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 91st Cong., 1st sess., Nov. 18 and 19, 1969, US GPO, Wash DC, 1969

"Cambodia: December 1970", Staff Report prepared for the Use of the Committee on Foreign Relations, US Senate, US GPO, Wash DC, Dezember 1970

"Conflicts between United States Capabilities and Foreign Commitments", Hearing before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 90th Cong., 1st sess., February 21, 1967, US GPO, Wash DC, 1967

"Documents relating to the War Power of Congress, the President's Authority as Commander-in-Chief and the War in Indochina", Committee on Foreign Relations, US Senate, 91st Cong., 2d sess., July 1970, US GPO, Wash DC, 1970

"Foreign Assistance Legislation, Fiscal Year 1972", Hearing before the Committee on Foreign Relations, 92d Cong., 1st sess., US Senate, on S. 1656 and S. 1657, June 10, 11 and 14, 1971, US GPO, Wash DC, 1971

"Foreign Military Sales Act Amendment: 1970, 1971", Hearing before the Committee on Foreign Relations, 91st Cong., 2d sess., US Senate, on S. 2640, S. 3429 and H.R. 15628 to amend the Foreign Military Sales Act, March 24 and May 11, 1970, US GPO, Wash DC, 1970

"Impact of the War in Southeast Asia on the U.S. Economy", Hearings before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 91st Cong., 2d sess., US GPO, Wash DC, 1970

"Legislative Proposals Relating to the War in Southeast Asia", Hearings before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 92d Cong., 1st sess., on S. 376, on S. 974, S.J. Res. 82, S.J. Res. 89, S. Con. Res. 17, S. Res. 62, S. Res. 66, April-Mai 1971

"National Commitments", Report No. 91-129 to accompany S. Res. 85, Calender No. 118, 91st Cong., 1st sess., Senate, April 16, 1969, GPO, Wash DC, 1969

"News Policies in Vietnam", Hearings Before the Committee on Foreign Relations, US Sen., 89th Cong., 2d sess., on News Policies in Vietnam, August 17 and 31, 1966, US GPO, Wash DC, 1966

"North Atlantic Treaty", Report of Committee on Foreign Relations, 81st Cong., 1st sess., Senate, Senate Executive Report No. 8, June 6, 1949

"Perspective on Asia: The New U.S. Doctrine and Southeast Asia", Report of Sen. Mike Mansfield to the Committee on Foreign Relations, US Senate, 91st Cong., 1st sess., US GPO, Wash DC, 1969

- "Present Situation in Vietnam", Hearing before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 90th Cong., 2d sess., March 20, 1968, US GPO, Wash DC, 1968
- "Situation in Cuba", Hearings before the Senate Foreign Relations and Armed Services Committees, U.S. Senate, 87th Cong., 2nd sess., September 1962, Wash DC, US GPO, 1962
- "Southeast Asia Resolution", Joint Hearing before the Committee on Foreign Relations and the Committee on Armed Services on a joint resolution to promote the maintenance of international peace and security in southeast Asia, 88th Cong., 2nd sess., August 8, 1964 GPO, Wash DC, 1966
- "Submission of the Vietnam Conflict to the United Nations", Report (to accompany S. Res. 180) No. 798, Calendar No. 783, 90th Cong., 1st sess., Senate, Nov. 21, 1967
- "Supplemental Foreign Assistance Authorization, 1970", Hearings before the Committee on Foreign Relations, 91st Cong., 2d sess., US Senate, December 10 and 11, 1970, US GPO, Wash DC, 1970
- "To promote Peace and Stability in the Middle East", S. Rep. No. 70, 85th Cong., 1st sess., Wash DC, GPO, 1957
- "The Gulf of Tonkin", The 1964 Incidents, Hearing before the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 90th Cong., 2nd sess., Feb. 20, 1968, GPO, Wash DC, 1968
- "The President's Proposal on the Middle East", Hearings before the Committees on Foreign Relations and Armed Services, US Sen., 85th Cong., 1st sess., Jan. 14 to Feb. 11, 1957, Wash DC, US GPO, 1957
- "The Vietnam Conflict: The Substance and the Shadow", Sen. Mansfield et al, Report to the Committee on Foreign Relations, US Senate, 89th Cong., 2d sess., Jan. 6, 1966, US GPO, Wash DC, 1966
- "United States Economic and Military Foreign Assistance Programs - Compilation of the General Accounting Office, Report Findings and Recommendations", Report to the Committee on Foreign Relations, 92d Cong., 1st sess., Senate, March 29, 1971, GPO, Wash DC, 1971

- "US Commitments to Foreign Powers", Hearings before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 90th Cong., 1st sess., on S. Res. 151, 17. August 1967
- "United States Security Agreements and Commitments Abroad - Broader Aspects of U.S. Commitments", Hearing before the Subcommittee on United States Security Agreements and Commitments Abroad of the Committee on Foreign Relations, 91st Cong., 2d sess., Senate, Nov. 24, 1970, US GPO, Wash DC, 1971
- "Vietnam: December 1969", A Staff Report, Prepared for the Use of the Committee on Foreign Relations, US Senate, Feb. 2, 1970, 91st Cong., 2d sess., US GPO, Wash DC, 1970
- "Vietnam Policy Proposals", Hearings before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 91st Cong., 2d sess., 3., 4., 5. Feb. und 16. März 1970, US GPO, Wash DC, 1970
- "War Powers Legislation", Hearings before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 92d Cong., 1st sess., on S. 731, S.J. Res. 18 and S.J. Res. 59, 8. März - 6. Oktober 1971

2. Exekutive

Meeker, Leonard C.: Legal Adviser/State Department, "The Legality of U.S. Participation in Defense of Vietnam", The Department of State Bulletin, vol. 54, 28. März 1966

Nixon, Richard M.: United States Foreign Policy for the 1970's, A New Strategy for Peace, A Report by the President of the United States to the Congress, February 18, 1970

Nixon, Richard M.: U.S. Foreign Policy for the 1970's, Building for Peace, A Report to the Congress, February 25, 1971

Presidential Proclamations

Rusk (Secretary of State): "The Tasks of Diplomacy, Why Vietnam", Wash DC, US GPO, 1965

Sharp, U.S.G. Admiral, USN, Commander-in-Chief Pacific, U.S. Pacific Command, and William C. Westmoreland, Commander U.S. Military Assistance Command Vietnam, "Air and Naval Campaigns against North Vietnam", in: Report on the War in Vietnam (as of 30 June 1968), US GPO, Wash DC, 1968

The Department of State Bulletin

The Department of State, Press Releases

"United States - Vietnam Relations 1945 - 1967", Study prepared by the Department of Defense, Book 4 (out of 12), printed for the use of the House Committee on Armed Services, US GPO, Wash DC, 1971

Weekly Compilation of Presidential Documents

White House Press Release

3. Verfassung und Entscheidungssammlungen

Bl.	Black (1861-1862) Curtis, B.R., ed., Reports of Decisions in the Supreme Court of the United States, 21 Bände, Boston: Little, Brown and Comp., 1855-1864, hier: Bd. 11
Dall.	Dallas (1789-1800)
F.	Federal Reporter
F. Cas.	Federal Cases
Pet.	Peters (1828-1842)
U.S.	United States Supreme Court Reports (seit 1875, beginnend mit Band 91)
U.S. Const.	US Constitution, amerikanische Verfassung
U.S. Stat.	Statutes at Large
Wall.	Wallace (1863-1874)

4. Sonstige Dokumente

- Baker, Ray S. and William E. Dodd, (eds.): The Public Papers of Woodrow Wilson; War and Peace: Presidential Messages, Addresses, and Public Papers (1917-1924), New York and London: Harper and Brothers Publishers, 1927
- Benton, Thomas H.: Abridgement of the Debates of Congress, from 1789-1856, 1857-1861, 16 Bände, New York, Bd. XV
- Boyd, Julian P., (ed.): The Papers of Thomas Jefferson, Princeton: Princeton University Press, 1958, Vol. 15
- Congressional Quarterly Almanac, Congressional Quarterly Service, Washington DC
- Davids, Jules, (ed.): Documents on American Foreign Relations, N.Y.: Harper and Row, 1965
- Eisenhower, Dwight D.: The White House Years: Mandate for Change, Garden City, New York: Doubleday and Comp., Inc., 1963
- Hamilton, Alexander; James Madison; John Jay: The Federalist Papers, published by The American Library, New York, 1961
- Hamilton, John C., (ed.): The Works of Alexander Hamilton, 7 vols., New York: Charles S. Francis and Comp., vol. 6, 1851
- Hefner, Richard D.: A Documentary History of the United States, New York: The New American Library, 1952
- Hull, Cordell: The Memoirs of Cordell Hull, 2 Bände, New York: The MacMillan Comp., 1948
- Hunt, G., (ed.): The Writings of James Madison, 9 Bände, New York, 1900-1910
- Johnson, Lyndon B.: The Vantage Point - Perspectives of the Presidency 1963-1969, N.Y., S.F. Chicago: Holt, Rinehart and Winston, 1971
- Krause, Patricia A., (ed.): Foreword by Ernest Gruening, Anatomy of an Undeclared War, Congressional Conference on the Pentagon Papers, New York: International Universities Press, Inc., 1972

- McCormac, Eugene: James K. Polk - A Political Biography, Berkeley: University of California Press, 1922
- Nevins, Allan, (ed.): Polk: The Diary of a President 1845 - 1849, N.Y.: Longman's, Green and Company, 1929
- Public Papers of the Presidents of the United States, Lyndon B. Johnson, 1963-1964, Vol. 2, US GPO, Wash DC, 1965
- Quaife, Milo Milton, (ed.): The Diary of James K. Polk During his Presidency, 1845 - 1849, 4 vols., Chicago: A.C. McClurg & Co., 1910, Vol. I
- Richardson, James D.: A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents, 1789 - 1908, 10 vols., Washington DC: Bureau of National Literature and Art, 1909, hier: Vol. 1, 1. Juni 1812
- ders.: Messages and Papers of the Presidents, published by Authority of Congress, Washington DC, 1899
- Roosevelt, Theodore: An Autobiography, New York: The MacMillan Comp., 1919
- Rosenman, Samuel I., (ed.): Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt, New York: Harper and Brothers Publishers, 13 Bände, (1938-1950), 1941
- Stennis, John C. and J. William Fulbright: The Role of Congress in Foreign Policy, (Rational Debate Seminars), Washington DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1971
- "The Pentagon Papers", The Defense Department History of United States Decisionmaking on Vietnam, Senator Gravel Edition, Vol. III, Boston: Beacon Press, 1972
- "The Pentagon Papers", The Secret History of the Vietnam War, The New York Times Edition, N.Y., London, Toronto: Bantam Books, Inc., 1971
- Truman, Harry S.: Memoirs, 2 Bände, New York: The New American Library, 1956, hier: Bd. 2
- Vandenberg, Jr., Arthur H.: The Private Papers of Senator Vandenberg, Boston: Houghton Mifflin Comp., 1952

II. SEKUNDÄRLITERATUR

1. Zeitschriften

The American Journal of International Law
Atlantic Monthly
Aviation Week
The Commonweal
The Economist
Encounter
Esquire
Europa-Archiv
Foreign Affairs
Harvard Law Review
The Journal of Politics
Missouri Valley History Revue
National University Law Review
The New Republic
Newsweek
The New York Review of Books
New York Times Magazine
Parlamentsfragen
I.F. Stone's Weekly
Time
U.S. News and World Report
World Politics
The World Today
The Yale Law Journal

2. Tagespresse, Fernsehen und Rundfunk

Associated Press Dispatch

Frankfurter Allgemeine Zeitung

International Herald Tribune

Los Angeles Times

New York Times

Das Parlament

Saigon Post

St. Louis Dispatch

Süddeutsche Zeitung

Wall Street Journal

Washington Post

Washington Post Potomac

Washington Star

Welt

American Broadcasting Company's "Issues and Answers",
Broadcast Address by President Johnson to the
Nation, 4. August 1964

"Face the Nation" (CBS-WTOP)

3. Bücher

- Adler, Selig: The Isolationist Impulse, New York: Free Press, 1957
- Austin, Anthony: The President's War, The Story of the Tonkin Gulf Resolution and how the Nation was trapped in Vietnam, Philadelphia and New York: J.B. Lippincott Comp., 1971
- Bailey, Thomas A.: A Diplomatic History of the American People, New York: Appleton-Century-Crofts, Inc., (4th ed.), 1950
- Bartlett, Ruhl J., ed.: The Record of American Diplomacy (3rd. ed.), New York: Alfred A. Knopf, 1954
- Bassett, John S.: The Federalist System 1789 - 1801 (The American Nation: A History), vol. 11, N.Y.: Greenwood Press, 1906
- Beard, Charles A.: President Roosevelt and the Coming of the War of 1941, New Haven: Yale University Press, 1948
- Bemis, Samuel F.: A Diplomatic History of the United States, New York: Henry Holt & Comp., 1955, 1957
- ders.: The Diplomacy of the American Revolution, Bloomington, 1935
- Berdahl, Clarence A.: War Powers of the Executive in the United States, Thesis (reprinted from), in University of Illinois Studies in the Social Sciences, vol. IX, nos. 1-2, März-Juni 1920
- Bryce, James: Moderne Demokratien, Bd. 3, München 1926
- Churchill, Winston S.: The Grand Alliance (vol. III), Boston: Houghton Mifflin, Cambridge: The Riverside Press, 1949-50
- Cohen, B.C.: Press and Foreign Policy, Princeton University Press, 1963
- Consultative Council of the Lawyers Committee on American Policy towards Vietnam, "Vietnam and International Law", Flanders, N.J.: O'Hare Books, 1967

- Corwin, Edward S.: The Constitution and what it means today, Princeton: Princeton University Press, 1948
- ders.: The President: Office and Powers - History and Analysis of Practice and Opinion, New York: New York University Press, 1941
- ders.: The President: Office and Powers, New York: New York University Press, 1948 (3rd ed.)
- ders.: Total War and the Constitution, New York: Alfred A. Knopf, 1947
- Cunliffe, Marcus, et al.: The American Heritage History of the Presidency, N.Y.: American Heritage Publishing Co., Inc., 1968
- Dahl, Robert A.: Congress and Foreign Policy, N.Y.: Harcourt, Brace and Comp., 1950
- De Witt, David M.: The Impeachment and Trial of Andrew Johnson, New York: The MacMillan Comp., 1903
- Etzioni, Amitai: Soziologie der Organisationen, Juventa-Verlag, München 1967
- Fall, Bernard B.: The Two Vietnams - A Political and Military Analysis, (2nd rev. ed.), New York: Frederick A. Praeger, 1967
- Farnsworth, David N.: The Senate Committee on Foreign Relations, Illinois Studies in the Social Sciences, Vol. 49, Urbana, 1961
- Feis, Herbert: The Road to Pearl Harbor. The Coming of the War between the United States and Japan, Princeton: Princeton University Press, 1971
- Ferguson, John H. and Dean E. McHenry: The American System of Government, (5th ed.) New York, 1959
- Fish, Carl R.: American Diplomacy, New York: Henry Holt & Co., 1938
- Fulbright, William J.: Old Myths and New Realities, N.Y.: Vintage, 1964
- ders.: The Arrogance of Power, New York: Vintage Books. Alfred A. Knopf, Inc., and Random House, Inc., 1966
- Galloway, John: The Gulf of Tonkin Resolution, Rutherford, Madison: Fairleigh Dickinson University Press, 1970

- Gerassi, John: North Vietnam: A Documentary, London: George Allen and Unwin Ltd., 1968
- Gilbert, Felix: To the Farewell Address - Ideas of Early American Foreign Policy, Princeton, 1961
- Gladstone, William E. in Sol Bloom, (ed.): History of the Formation of the Union under the Constitution, U.S. Constitution Sesquicentennial Commission, Washington DC, 1941
- Glahn, Gerhard von: Law among Nations, New York: The McMillan Comp., 1965
- Goldman, Eric F.: The Tragedy of Lyndon Johnson, New York: Dell, 1968
- Goulden, Joseph C.: The Truth is the first Casualty: The Gulf of Tonkin Affair - Illusion and Reality, New York: Rand McNally, 1969
- Graebner, Norman A.: The New Isolationism, N.Y.: Ronald Press, 1956
- Haynes, George H.: The Senate of the United States, New York, 1960
- Hilsman, Roger: To Move a Nation - The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy, New York, Garden City: Doubleday & Comp., 1967
- Hobson, J.A.: The Psychology of Jingoism, London: Grant Richards, 1901
- Hoffmann, Stanley: Gulliver's Troubles, New York: McGraw-Hill, 1968
- Houston, David F.: Eight Years with Wilson's Cabinet, New York: Doubleday, Page and Comp., 1926, 2 Bände
- Krippendorff, Ekkehart: Die amerikanische Strategie, Suhrkamp Verlag, Frankfurt, 1970
- Leopold, R.: The Growth of American Foreign Policy, New York, 1921
- Loewenstein, Karl: Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in den Vereinigten Staaten, Berlin-Göttingen-Heidelberg, 1959
- ders.: Verfassungslehre, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1959

- McClain, Emlin: Constitutional Law in the United States, New York: Longmans, Green, and Co., 1905
- McClure, Wallace: International Executive Agreements: Democratic Procedure under the Constitution of the United States, New York, 1941
- McMaster, John B.: A History of the People of the United States, From the Revolution to the Civil War, 8 vols, vol. III, New York: D. Appleton & Comp., 1914
- Meyer, Karl E., ed.: Fulbright of Arkansas, Wash DC: Robert B. Luce, 1963
- Morgenthau, Hans J.: A New Foreign Policy for the United States, New York: Praeger, 1969
- Murphy, Paul L.: The Constitution in Crisis Times, 1918-1969, New York: Harper & Row, Publishers, 1972
- Nerlich, Uwe, (Hrsg.): Krieg und Frieden in der modernen Staatenwelt, C. Bertelsmann Verlag, Gütersloh, 1966
- Nickerson, John M., et al., A Study of Policymaking, The Dynamics and Adaptability of the US Federal System, Berkeley: McCutchan Publishing Corporation, 1971
- Olcott, Charles S., William McKinley, 2 Bände, Boston: Houghton Mifflin, 1916
- Perkins, Dexter: The American Approach to Foreign Policy, Cambridge: Harvard University Press, 1952
- Pratt, Julius W.: Expansionists of 1898: The Acquisition of Hawaii and the Spanish Islands, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1936
- Rauch, Basil: Roosevelt: From Munich to Pearl Harbor, New York: Creative Age Press, 1950
- Rhodes, James F.: History of the United States from the Compromise of 1850, 8 Bände, New York: The McMillan Company, 1893 - 1919, hier: 1. Bd., 1900
- Robinson, James A.: Congress and Foreign Policy-Making, Homewood/Ill.: Dorsey Press, 1967
- Rogers, James Grafton: World Policing and the Constitution, Boston: World Peace Foundation, 1945

- Russell, Robert William: The United States Congress and the Power to use Military Force abroad, (unpublished Thesis), Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, 1967
- Russell, Ruth B.: A History of the United Nations Charter, Washington DC: The Brookings Institution, 1958
- Schuman, Franz, et al.: The Politics of Escalation in Vietnam, Fawcett, 1966
- Schweitzer, Carl-Christoph: Amerikas chinesisches Dilemma, Köln und Opladen: Westdeutscher Verlag, 1969
- ders.: Die USA und der Vietnam-Konflikt 1964-1967, Köln und Opladen: Westdeutscher Verlag, 1969
- Sobel, Lester A.; (ed.): South Vietnam: U.S.-Communist Confrontation in Southeast Asia, 1961-1967, 2 Bände, New York: Facts on File, Inc., 1966, 1969
- Sorensen, Theodore C.: Kennedy, New York: Harper and Row, Publishers, 1965
- Tansill, Charles C.: America goes to War, Gloucester/Mass.: P. Smith, reprinted 1963
- Watson, David K.: The Constitution of the United States: Its History, Application and Construction, 2 vols., Chicago: Callaghan and Comp., 1910
- Whiting, William: War Powers under the Constitution of the United States, Boston: Little, Brown and Comp. (10th ed.), 1864
- Wicker, Tom: JFK and LBJ: The Influence of Personality Upon Politics, New York: William Morrow, 1968
- Wilcox, Francis O.: Congress, The Executive, and Foreign Policy, N.Y., S.F. London: Harper & Row, Publishers (Published for the Council on Foreign Relations), 1971
- Wiese, Walter: Der Kampf um das Bricker-Amendment, Hamburg: Hansischer Gildenverlag, Heitmann & Co., 1965
- Wilson, Woodrow: Constitutional Government in the United States, New York: The Columbia University Press, 1911
- Windchy, Eugene G.: Tonkin Gulf, Garden City, New York: Doubleday & Company, Inc., 1971

LEBENS LAUF

Geboren am 19. März 1939 in Würzburg als Sohn des derzeitigen Obersten a.D. Werner Wolf und seiner Ehefrau Ruth, geb. Cuntze, besuchte ich von 1946 bis 1951 die Volksschule in Hofgeismar und von 1951 bis 1958 das Gymnasium in Hofgeismar und Kassel.

Nach meiner sich anschließenden 3-jährigen Dienstzeit in der Bundeswehr war ich von 1962 bis 1964 im In- und Ausland als Dolmetscher und Korrespondent tätig und besuchte Sprachschulen. 1962 heiratete ich Doris Immel, seit 1968 haben wir einen Sohn.

Ab 1965 studierte ich in München am Sprachen- und Dolmetscher-Institut und der Hochschule für Politische Wissenschaften. Ab 1968 folgten Auslandsstudien der Politischen Wissenschaften (besonders der Internationalen Politik) in England, den Vereinigten Staaten (Monterey Institute of Foreign Studies; School of Advanced International Studies, Washington DC, The Johns Hopkins University) und Italien (SAIS/Bologna Center, The Johns Hopkins University). 1970 nahm ich an der Ludwig-Maximilians-Universität in München das Studium der Internationalen Politik, Neueren Geschichte und Amerikanistik auf.

Ich bin z.Zt. Lehrbeauftragter an der Universität (Grundkursleiter seit 1971) und freier wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik, Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit, Ebenhausen (seit 1970).

Ich erwarb Diplome (Bachelor of Arts; Postgraduate Diploma), bekam mehrere amerikanische Stipendien verliehen und wurde in der BRD aufgrund des Graduiertenförderungsgesetzes und eines Doktorandenstipendiums (Forschungsaufenthalt in den Vereinigten Staaten) gefördert.

Dieter O.A. Wolf

